UNIVERSITÉ D'ALGER. — FACULTÉ DE DROIT

Année 1923 — N° 3

Les Pouvoirs Financiers

des

Assemblées Algériennes

et le

Contrôle de la Métropole

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(SCIENCES POLITIQUES ET ECONOMIQUES)

présentée et soutenue publiquement le Jeudi 19 Avril, à 3 heures

PAR

DEL MONTE Fabien, Robert, Sylvio

né à Oran, le 7 octobre 1895

JURY DE LA THÈSE :

MM. MALLARMÉ, I. ✱, *Professeur*	PRÉSIDENT.
MOUNIER, *Professeur*	SUFFRAGANTS
DUPOND, *Professeur*	SUFFRAGANTS

ALGER
IMPRIMERIE ALGÉRIENNE

1923

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41536515_0089

UNIVERSITÉ D'ALGER. — FACULTÉ DE DROIT

Année 1923 — N° 3

Les Pouvoirs Financiers

des

Assemblées Algériennes

et le

Contrôle de la Métropole

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

présentée et soutenue publiquement le Jeudi 19 Avril, à 3 heures

PAR

DEL MONTE Fabien, Robert, Sylvio

né à Oran, le 7 octobre 1895

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

JURY DE LA THÈSE :

MM. MALLARMÉ, I ✠, *Professeur* ..... PRÉSIDENT
MOUNIER, *Professeur* ..... } SUFFRAGANTS
DUPOND, *Professeur*..... }

ALGER
IMPRIMERIE ALGÉRIENNE

1923

UNIVERSITÉ D'ALGER

FACULTÉ DE DROIT

MM.	MORAND, ✻, I. ✪	*Doyen, Professeur de Droit musulman.*
	THOMAS, ✻, I. ✪	*Assesseur du Doyen, Professeur de Droit romain.*
	CHARPENTIER, I. ✪....	*Professeur de Législation algérienne et tunisienne.*
	PELTIER, I. ✪.....	*Professeur d'Histoire générale du Droit français.*
	MALLARMÉ I. ✪.....	*Professeur de Droit administratif.*
	CHAUVIN.....	*Professeur d'Economie politique, en congé.*
	TESTAUD, I. ✪.....	*Professeur de Pandectes et d'Histoire du Droit privé.*
	MAUNIER, R., A. ✪....	*Professeur d'Economie politique.*
	MILLIOT, A. ✪	*Professeur de Droit civil.*
	RADOUANT	*Agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.*
	BERNARD, A. ✪.....	*Chargé des fonctions d'agrégé.*
	MOUNIER, A.....	*Chargé des fonctions d'agrégé.*
	FAÜRE DE CÉRIS. A. ✪	*Chargé des fonctions d'agrégé.*
	GABOLDE	*Chargé des fonctions d'agrégé.*
	LEBRET.....	*Chargé des fonctions d'agrégé.*
	DUPOND	*Chargé des fonctions d'agrégé.*
	GÉRARD, I. ✪	*Professeur honoraire.*

JURY DE LA THÈSE :

MM.	MALLARMÉ, I. ✪	*Président.*
	MOUNIER, A.....	*Suffragants.*
	DUPOND	

NOTA. — La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

PRÉFACE

« *Il faut aux Colonies jeunes ou vieilles une large part d'autonomie* ». Ces *lignes sont extraites du remarquable rapport que J. Ferry déposa au nom de la Commission chargée d'examiner les modifications à introduire dans la législation et dans l'organisation des divers services de l'Algérie* (1).

Il n'était toutefois pas dans la pensée de l'illustre homme d'état de vouloir instaurer en Algérie le self-governement des dominions anglais. Il nous prévient que cette autonomie n'a d'autre but que de laisser aux colonies le droit de vivre en paix sous la tutelle de la Métropole.

Mais pour atteindre ce but il ne faut pas aller à l'encontre des réalités. Il est indispensable de tenir compte des nombreuses différences qui séparent deux pays quels qu'ils soient : race, religion, mœurs, institutions, etc. Car ce sont là autant de facteurs contre lesquels la force ne peut rien, la loi est impuissante.

« *Aussitôt qu'elles grandissent, lisons-nous encore dans ce même rapport, s'enrichissent ou se multiplient, les colonies prennent conscience de leur force morale et commencent à parler de leurs droits. Cela est de tous les temps et de tous les pays* ». *Ces droits, quels sont-ils ? D'une façon générale ceux qui leur permettront de se développer le plus rapidement et sans entraves et, sous la protection de la Métropole, de conserver les marques distinctives de leur personnalité. La législation qui consacrera ces droits devra être appropriée au caractère, à la façon de vivre*

(1) *J. Off.*, doc. parl. Senat. sess. ord 1892, p. 491.

du peuple soumis et non créée de toutes pièces selon la volonté du législateur. La loi n'est pas universelle et la France eut tort de s'écarter de ce principe en voulant faire de l'Algérie une sœur jumelle.

Témoins tous les régimes diversement centralisateurs pratiqués en Algérie et contre lesquels le rapport de J. Ferry est un si précieux réquisitoire. Ne sont-ils pas une conséquence de cette idée : assimiler. Faire de l'Algérie un prolongement du territoire français. Tel fut l'axe autour duquel pivotèrent lois, décrets et senatus-consultes. L'idée fut sans doute très belle et la création de cette France d'outre-méditerranée était généreuse et sonnait bien. Mais la mise en œuvre fut défectueuse.

En effet partant de cette base que l'Algérie devait être en définitive quelques départements ajoutés aux départements français, on créa des divisions analogues à celles de France, on décentralisa en détail pour chacune de ces divisions, mais Paris dirigeait et décidait. Communes, départements vivaient ; l'Algérie s'étiolait. On crut de bonne foi que la loi française était applicable aussi bien en Algérie qu'en France. Or, « les lois françaises ne se transplantent pas étourdiment, elles n'ont point la vertu magique de franciser tous les rivages sur lesquels on les importe » sous peine de voir les milieux sociaux résister et se défendre (1).

L'erreur consista donc à centraliser pour mieux assimiler et à poursuivre une assimilation surtout administrative. Plus urgente était l'assimilation morale. Il importait de créer des cœurs nouveaux et non des succursales de la belle mais vieille bureaucratie française. Nous pensons même que pour l'accomplissement de cette œuvre de longue haleine qui est la transformation morale d'un pays les événements sont parfois les meilleurs exécutants. La guerre récente n'a-t-elle pas créé une fusion plus intime entre les deux pays ? L'ancien combattant indigène ne se

---

(1) J. Ferry, op., cit.

sent-il pas fier de saluer son drapeau et ce drapeau n'est-il pas à ses yeux le symbole de la France !

Il est pourtant assez curieux de noter que tout militait en faveur de procédés contraires.

Le rapprochement de l'Algérie permettait de ne pas craindre le succès de menées séparatistes possibles. Destinée à être surtout une Colonie de peuplement, n'était-ce pas une garantie pour la France que cette infiltration de colons français parmi l'élément indigène.

« Cette terre est assez près de nous pour que le Français qui n'aime pas perdre de vue son clocher ne s'y regarde pas comme exilé et puisse continuer à suivre des yeux et du cœur les affaires de la mère patrie (1)*».*

Ajoutons les naturalisations nombreuses et nous ne comprendrons pas pourquoi la métropole ne permit pas à ces français de s'intéresser plus tôt à la gestion du pays.

Car ce fut Paris qui géra seul l'Algérie.

En effet le Gouverneur de l'Algérie, sauf de rares exceptions, n'a été qu'un « décor coûteux et inutile ». Le Gouverneur n'a pas gouverné. Il fut l'Agent d'exécution du pouvoir central et parfois mêmes les préfets qui logiquement auraient du être sous ses ordres ont eu plus de pouvoirs que lui et furent souvent en relations directes avec les gouvernements métropolitains.

Non seulement l'unité politique disparaît mais ses finances elles-mêmes sont absorbées de plus en plus par la métropole. Les départements, les communes ont leurs budgets ; l'Algérie n'en a pas ou du moins grâce à la fusion des deux budgets — colonial et métropolitain — il est impossible d'établir leurs parts respectives. Paris, malgré toute la bonne volonté des dirigeants ne peut s'occuper comme il convient de la Colonie. On en parle, on y songe et la preuve c'est que les régimes financiers succèdent aux régimes financiers. Mais l'Algérie n'est-elle pas, somme toute, que trois départements de plus. Or s'occupe-t-on si souvent des départements français.

---

(1) Prévost-Paradol, *France Nouvelle* 1869.

A l'heure actuelle, il est vrai, la loi du 19 *décembre* 1900 *a changé la situation et créé une autonomie budgétaire coloniale distincte des départements algériens. Et bien que nous nous proposions d'étudier ici la situation financière faite à la Colonie par la loi de* 1900, *nous pensons qu'il est utile de rappeler brièvement la longue période qui s'étend de la conquête au régime actuel.*

Pour cela (conservant des divisions devenues classiques) nous étudierons dans une première partie la période qui s'étend de la monarchie de juillet jusqu'après les décrets de 1881, *celle qui va de* 1881 *à la loi décentralisatrice de* 1900 *et la loi de* 1900 *elle-même. Cette loi connue de tous et maintes fois étudiée nous n'en retracerons les fondements que pour mieux nous rendre compte de l'évolution, nous attardant surtout à en relever des imperfections et les lacunes.*

C'est à ces lacunes et imperfections que sont dus les conflits qui se produisirent entre la Métropole et la Colonie. Ce relevé de conflits formera la deuxième partie de notre étude.

Des voix s'élèvent aujourd'hui qui demandent à la France d'achever l'œuvre ébauchée en 1900. *Deux propositions de lois émanant de MM. Cuttoli et Morinaud vont être bientôt soumises aux Chambres. C'est à ces projets que nous consacrerons l'étude de notre troisième partie.*

La thèse centralisatrice a fait son temps. Son œuvre n'a pas été vaine. A son déclin Burdeau déclarait :

« *Si Prévost-Paradol pouvait aujourd'hui* (1892) « *après vingt-trois ans écoulés, voir l'Algérie telle que* « *l'ont faite les efforts réunis de la Métropole et des co-* « *lons, il y trouverait une population européenne et française* « *plus que doublée..., une récolte presque double en céréales* « *et une récolte trente fois plus considérable en vins... tous les* « *signes enfin de vigueur et de rapide croissance auxquels,* « *dans l'histoire on reconnaît des colonies approchant de* « *l'âge adulte et déjà presque* « *sûres de leur avenir* (1). »

---

(1) *J. Off.*, doc. parl., Chambre, sess. ord. 1891, p. p. 2271, 2341.

L'enfance des colonies est délicate et la vigueur de l'âge adulte ne doit pas faire oublier les vicissitudes des premiers jours. L'Algérie est, sans conteste, la création de la France.

Mais cette création est encore inachevée et doit suivre la route tracée par J. Ferry en 1892 : *La décentralisation.*

PREMIÈRE PARTIE

Les Finances Algériennes de la Monarchie de Juillet à la Loi de 1900

Bien que les pouvoirs publics ne se soient guère départis de la thèse centralisatrice, fâcheusement déduite du principe d'assimilation, les modalités d'application varièrent fréquemment. Si le principe était clair, la mise en œuvre fut plus ardue et les hésitations nombreuses (1).

L'historique des régimes algériens a été trop souvent fait pour que nous estimions utile de recommencer à nouveau. Notre but n'est d'ailleurs pas là. Nous nous bornerons à rappeler très succinctement les événements marquants nous efforçant surtout d'en faire un examen critique. D'une façon générale nous écarterons les régimes politiques qui n'ont ici qu'une importance de second plan et leur mention ne sera justifiée qu'autant qu'ils ont pu avoir une influence sur les finances algériennes.

Ainsi que nous l'avons dit dans la préface nous adopterons les trois divisions suivantes que les dates elles-mêmes justifient amplement.

A. — De la monarchie de juillet à 1881 ;
B. — De 1881 à la loi de 1900 ;
C. — La loi de 1900.

(1) « Malgré des hésitations forcées dans les différents systèmes suivis jusqu'ici... »
Proclamation du Général Chanzy. Tours 23 juin 1873.

A. — De la monarchie de juillet à 1881

La vie financière algérienne durant cette longue période se résume à peu de chose. L'Algérie n'a jamais disposé de ses ressources.

Une ordonnance du 29 août 1839, la première digne d'être mentionnée crée un budget général des services coloniaux. Ce budget a l'allure d'un budget départemental. Le Gouverneur le prépare, aidé d'un conseil, l'arrête et le soumet au Ministre de la Guerre qui l'approuve définitivement. Cette ordonnance bien que venant au début, déconcentra au profit du Gouverneur des pouvoirs financiers assez étendus. Jusqu'à la loi de 1900 l'Algérie n'a pas connu de régime plus libéral.

Le 17 janvier 1845 une nouvelle ordonnance apparaît instituant un budget « local et municipal ». Elle restreint le budget algérien tant en recettes qu'en dépenses, ne lui conservant comme il est dit dans son préambule que les produits et revenus ayant un caractère strictement local. Les autres recettes furent affectées au budget métropolitain qui supportait un plus grand nombre de dépenses.

Peu de temps après une ordonnance du 15 avril 1845 divisait l'Algérie en trois départements. Aussi quelques temps après un décret du 27 octobre 1858 remplaça le budget local par trois budgets locaux semblables à ceux des départements français.

Toutefois au point de vue de sa présentation le budget colonial figurait jusqu'en 1848 dans un chapitre spécial annexé au budget du Ministère de la Guerre. Mais en 1848 divers services algériens furent rattachés aux services correspondants de la Métropole (1).

Les finances algériennes ainsi amputées restèrent au Ministère de la Guerre jusqu'en 1871, époque à la-

---

(1) Ce sont : les Services des cultes, de l'Instruction publique de la Justice, des Douanes, de l'Enregistrement et des Domaines, des Contributions diverses. (Ces trois derniers services cessèrent d'être rattachés en 1850).

quelle elles seront rattachées au Ministère de l'Intérieur (1).

En 1881 la spécialité budgétaire algérienne déjà atteinte en 1848 disparut complètement. Le décret dit de rattachement du 26 août annexa en effet à chaque service ministériel métropolitain le service algérien correspondant.

L'année 1881 fut donc le point culminant de la thèse centralisatrice.

Ces divers régimes, tout au moins jusqu'en 1881, avaient un mérite : celui, avons-nous dit, de concentrer dans un seul ministère (Guerre ou Intérieur) les finances de la Colonie.

Quant au régime des rattachements de 1881, il n'est en définitive que l'extension à tous les services algériens de la réforme partielle effectuée en 1848. Toutes les recettes et dépenses algériennes furent éparpillées dans le budget de la Métropole ; aussi fut-il impossible d'avoir une vue d'ensemble sur la situation financière de l'Algérie. Et, conséquence plus fâcheuse, le contrôle budgétaire devint impraticable.

En effet, chaque ministre ajoutant au budget de son service un budget supplémentaire pour le service algérien, quelle sera au-dessus de cette organisation de détail l'organe qui coordonnera ces vues partielles. A cet organe, le ministre des Finances, quels seront les moyens d'investigation qui lui permettront de juger de l'exactitude et de l'opportunité des crédits demandés par chacun des ministres.

En partageant ainsi les affaires algériennes entre les différents ministères on a fait dire à la constitution de 1875 (que l'on a invoquée pour la défense du régime des rattachements) plus qu'elle ne renferme.

Cette constitution, dira-t-on, crée la responsabilité ministérielle. Sans doute ! Mais elle ne veut nullement

---

(1) Un décret du 29 mars 1871 avait remplacé le Gouverneur militaire par un Gouverneur Civil.

comme corollaire des ministres qui puissent s'occuper indifféremment du Pas-de-Calais et des frontières sahariennes. Car, il ne faut pas oublier que la France est une chose, l'Algérie une autre et qu'elles ne peuvent, politique générale mise à part, faire partie d'un même tout.

De 1881, époque du régime des rattachements, à 1891, les recettes de l'Algérie s'étaient accrues de dix millions ; les crédits qui lui furent alloués étaient diminués de plus de trois millions.

Ces chiffres aidant on comprend aisément que l'Algérie se plaignit de vivre sous une telle institution. Alors qu'il eût été plus simple et plus profitable de laisser à la Colonie son budget spécial et, en plus des dépenses que la France était obligée de faire, de lui abandonner la totalité de ses ressources pour ses propres besoins.

B. — De 1881 à la loi de 1900

Quelques temps après l'institution du régime des rattachements des tentatives furent faites pour orienter l'Algérie dans des voies nouvelles. Des systèmes proposés, la majeure partie s'écartaient du régime en vigueur et le terme final de cette évolution devait être, en principe, l'abandon des idées centralisatrices au profit de la décentralisation.

La première de ces tentatives fut celle de M. Tirman Gouverneur général, en 1886. Sans réclamer l'autonomie budgétaire de la Colonie, puisque le budget algérien restait annexé au budget de la métropole et voté par le Parlement, le Gouverneur Général Tirman proposait qu'on laissât à l'Algérie l'entière disposition de ses ressources à charge pour elle d'acquitter toutes les dépenses sauf : les dépenses militaires, les annuités de la dette publique et les garanties d'intérêt des chemins de fer. A ce projet de budget spécial on opposa l'unité budgétaire française « conquise après un demi-

siècle de lutte. » (M. le Sénateur Boulanger). Là encore, c'était vouloir écarteler un principe. L'unité budgétaire ne réclame pas que le budget algérien soit englobé dans le budget métropolitain et, le principe étant sauf, on conçoit fort bien des finances françaises et des finances algériennes adoptant chacune et au mieux de leurs intérêts la notion d'unité budgétaire.

Il faut attendre les rapports de M. Burdeau en 1892 ; de M. Jonnart en 1893 : rapports dans lesquels le régime des rattachements est pris à partie. Burdeau demandait que l'on groupât dans un état spécial le budget algérien afin de permettre à la Chambre de se rendre compte aisément des besoins financiers de la Colonie.

Il constatait que depuis plusieurs années les crédits affectés à l'Algérie pour ses services civils restaient stationnaires parce que : « manifestement les Chambres françaises sont résolues à ne plus accroître les sacrifices de la Métropole en faveur de la Colonie (1). »

« Les colons aujourd'hui, disait M. Jonnart, demandent un budget spécial et une sorte de Parlement local. Rien de plus naturel que cette évolution (2). »

Un premier pas vers les réformes désirées fut fait. Un décret du 31 décembre 1896, décret de déconcentration au profit du Gouverneur marqua un retour à la situation antérieure à 1881.

M. Laferrière auquel on remit avec le poste de Gouverneur les décrets du 23 août 1898 fut donc le bienvenu.

Le rapport qui précède ces décrets est intéressant car il montre que les pouvoirs publics sont gagnés par les idées de décentralisation. Nous y lisons en effet : « De bons esprits ont pensé qu'en dehors de ce budget de

---

(1) Burdeau, (1892) *J. Off.* doc. parl. Chambre, sess. ord. 1891, p. p. 2271-2341.

(2) Jonnart (1892), *J. Off.* doc. parl. Chambre, sess. ord. 1892 p. p. 1818-1865.

souveraineté il pourrait y avoir place en Algérie pour un budget spécial, analogue aux budgets coloniaux, s'alimentant au moyen de ressources dont la métropole abandonnerait la disposition à notre France algérienne. Peut-être pourrait-elle lui conférer aussi une personnalité civile et financière, lui permettant d'avoir un patrimoine et de faire appel au crédit en vue d'exécuter de grands travaux d'intérêt public (1). »

Le premier des décrets du 23 août 1898 reprend en les complétant les dispositions du décret de 1896 et déclare que le Gouverneur général a sous son autorité la haute administration et tous les services civils de l'Algérie exception faite pour ceux rattachés antérieurement à 1881 (2).

L'article 9 ajoute, promesse appréciable. « En attendant qu'il ait été statué par le pouvoir législatif sur la question d'institution d'un budget spécial en Algérie et sur la répartition, s'il y a lieu, des droits de décision et de contrôle entre les pouvoirs publics de la métropole et les autorités de la Colonie, le budget des dépenses continuera... »

Nous trouvons dans cet article les fondements de la future loi de 1900.

Le second décret crée les Délégations Financières. La composition de cette assemblée montre le but que s'assignaient les pouvoirs publics : faire en sorte que tous les intérêts algériens fussent représentés. Et divisant les populations en trois groupes : colons, non colons et indigènes musulmans, ils créèrent trois compartiments distincts au sein de l'Assemblée.

Les Délégations Financières ne sont toutefois qu'un Conseil Consultatif destiné à aider le Gouverneur général de ses avis et lui permettre de se rendre plus aisément compte des besoins des contribuables. Mais quoique consultatives, leurs attributions n'en sont pas moins

---

(1) Estoublon et Lefébure, *Code de l'Algérie* 1898, p. 89.

(2) Cf. ci-dessus, p. 9, en note.

étendues puisqu'elles ont le droit d'émettre leur opinion sur toutes les questions pouvant intéresser la vie économique algérienne.

Le troisième décret remanie la composition du Conseil supérieur de Gouvernement en faisant une large place à l'élément électif (trente et un membres sur soixante). Son rôle restant toujours purement consultatif.

Ces décrets avaient relevé la situation du Gouverneur général en lui accordant des droits dignes de son titre mais laissaient en suspens la question financière de la Colonie. Si les pouvoirs publics acceptaient d'entrer dans de nouvelles voies il fallait cependant coordonner les idées éparses dans les projets émis et en faire un ensemble qui eût satisfait et la Métropole et l'Algérie.

Les Délégations Financières se réunissent pour la première fois en 1898. Elles se trouvent en présence de deux projets sur lesquels elles sont invitées à se prononcer : l'un de M. Laferrière créant un budget spécial ; l'autre de M. de Solliers un budget intégral.

Le projet de M. Laferrière laissait à la Colonie la moitié de ses ressources pour faire face aux dépenses purement locales ; l'autre moitié attribuée à la Métropole à qui incombait la charge des dépenses de souveraineté et de certains services publics.

L'intégralité budgétaire algérienne réclamée par M. de Solliers permettait à la Colonie de disposer de tous ses revenus pour les dépenses locales ; les dépenses de souveraineté acquittées par la France sans contrepartie.

Les délégations financières adoptent le projet Laferrière.

Mais à leur deuxième session, en 1899, les Délégations Financières se prononcent pour l'intégralité budgétaire.

En mars 1900 les représentants de l'Algérie invitent le Gouvernement à déposer un projet de loi « organisant le budget intégral de l'Algérie à partir de 1900. »

En mai le Gouvernement soumet aux Chambres un projet de loi qui modifié par la Commission du budget de la Chambre deviendra la loi du 19 décembre 1900.

C. — La loi du 19 décembre 1900

Comme nous l'avons indiqué dans la préface nous ne nous attarderons pas à détailler la loi de 1900. Mais afin de mieux lier le passé au présent nous tenons à montrer dans ses grandes lignes la nouvelle situation financière de l'Algérie pour en mieux saisir le contraste.

L'article 1er de la loi déclare : « L'Algérie est dotée de la personnalité civile ». Dès ce jour et formellement, l'Algérie est assimilée aux personnes morales de notre droit public (1).

Personne morale publique elle aura les avantages que cette situation comporte : un patrimoine et un budget.

En relevant les lacunes de la loi nous aurons l'occasion de développer plus amplement la question du patrimoine et du budget algériens.

Dégageons les principes fondamentaux de la loi de 1900.

Le relevé de ces principes est utile tant au point de vue de notre thèse au cours de laquelle nous les verrons intervenir qu'à celui des projets de réformes de MM. Cuttoli et Morinaud qui vont être soumis au Parlement.

Ces principes constituent l'essentiel du statut financier présent. Tout porte à croire que les modifications que l'on y apportera n'en seront que des modalités.

1° *Eléments de la loi de* 1900

§ 1. — Dans l'exposé des motifs du projet de loi présenté par le Gouvernement il est rappelé que le

(1) Nous disons « formellement » parce que, bien qu'on l'ait prétendu, (M. Berthelot, *J.O.* Ch. Deb. parl. 1900) l'Algérie ne possédait pas la personnalité morale, les pouvoirs publics ne l'ayant jamais consacrée par un acte spécial.

nouveau régime financier s'inspire des éléments communs aux budgets coloniaux. Eléments qui avaient servi de base à la loi de finances du 13 avril 1900 relatives à ces budgets : unité budgétaire et division des dépenses en dépenses obligatoires et facultatives.

Abandonnant la thèse du budget restreint proposé par M. Laferrière les pouvoirs publics s'étaient rangés à la notion de l'intégralité budgétaire. Alors que dans le projet du Gouverneur général, l'Algérie ayant la libre disposition de la moitié de ses ressources subvenait aux dépenses locales, la Métropole bénéficiant de l'autre moitié faisait face aux autres dépenses, dans l'autre projet la Colonie conservait la totalité de ses recettes mais supportait la totalité des dépenses locales. Ce dernier projet était plus conforme aux notions de législation financière française. Comme pour la France en effet il fallait que l'Algérie adoptât le principe de l'unité budgétaire.

Une difficulté pourtant s'élevait. L'Algérie était incapable de subvenir à toutes les dépenses même locales. Aussi les pouvoirs publics furent-ils obligés d'apporter certaines réserves. D'ailleurs l'unité budgétaire est plutôt un idéal vers lequel tendent indistinctement les nations désireuses d'avoir des finances claires. Nous savons aussi qu'il est rare qu'un budget quel qu'il soit s'y soumette entièrement, un événement inattendu venant mettre le trouble dans les prévisions.

Or par sa situation politique et économique il était impossible que l'Algérie pût appliquer cette notion d'unité budgétaire.

Situation politique d'abord. L'Algérie ne possède aucun des droits qui sont l'apanage des états souverains. Elle n'est pas une nation indépendante ; sa vie politique étant dirigée par la France. Cette dernière en a seule les droits. Seule aussi elle doit (elle jugeait du moins qu'elle le devait à cette époque) en supporter les charges. « Le 19e Corps d'Armée stationné en Algérie est une fraction de l'Armée française appelée en cas de guerre

à concourir à la défense de n'importe quelle frontière. Ce n'est pas pour un objet spécialement algérien qu'il est créé et organisé (1). » Les dépenses afférentes à l'exercice des droits de souveraineté incombaient donc à la France.

Au point de vue économique il existait certaines dépenses dont la charge ne pouvait être supportée par l'Algérie. Entre autres : la garantie d'intérêts des chemins de fer et les pensions des fonctionnaires métropolitains et algériens.

Ces nouvelles restrictions étaient logiques et nul n'en contesta la nécessité. C'est à la Métropole qui avait de sa propre autorité et sans que l'Algérie fut consultée, organisé le réseau de chemin de fer, qu'incombait le paiement de la garantie d'intérêts. D'autant plus que « les conventions ont été très mal rédigées et imposent au budget une charge bien plus forte qu'il n'eût été nécessaire. On ne peut équitablement faire supporter à l'Algérie la faute d'autrui (2). »

Quant aux pensions des fonctionnaires métropolitains en Algérie et des fonctionnaires algériens, l'Etat français ayant perçu jusqu'en 1900 les retenues, il était naturel qu'il en acquittât sa part jusqu'à cette époque.

« On ne peut lui appliquer à la lettre le principe de l'unité budgétaire » disait justement M. Berthelot dans sont rapport et ces restrictions s'expliquent aisément. Les modalités introduites dans la loi devaient d'ailleurs les faire disparaître insensiblement.

Une raison encore et majeure : c'est que l'Algérie n'était pas en mesure d'acquitter ces dépenses et qu'accordant ou non la personnalité morale à la Colonie la France ne pouvait s'y soustraire.

---

(1) Rapport Berthelot. Estoublon et Lefébure, op. cit., 1900, p. 87.

(2) *Ibid.*

Et puis : « Conçoit-on l'Algérie entrant en ménage avec une dette de 5.000.000.000 ; joli cadeau à faire à un enfant (1). »

§ 2. — Le deuxième principe du nouveau régime fut celui que prescrivait dans son art. 33, § 2, la loi de finances du 13 avril 1900. « Les dépenses inscrites au budget des colonies pourvues de conseils généraux sont divisées en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives. »

Cette mesure n'est pas tant s'en faut, particulière à l'Algérie : les lois de 1871 et 1884 relatives aux Conseils généraux et à l'organisation municipale la mentionnent en termes formels. C'est là une restriction à l'autonomie budgétaire à laquelle sont astreints tous les budgets locaux. Elle a pour but d'assurer les dépenses concernant le fonctionnement des grands services publics.

Le budget algérien sera donc soumis à cette distinction.

Mais alors que dans les budgets départementaux et communaux il n'est prescrit aucun chiffre pour chaque dépense obligatoire, les pouvoirs publics ont préféré fixer dans des tableaux annexés à la loi de 1900 un quantum en regard de chaque dépense : ce quantum constituant un minimum que ni l'administration ni les Délégations Financières ne pourront réduire.

C'est la commission du budget de la Chambre qui, modifiant le projet gouvernemental ajoutait cette dernière prescription. Il n'y était en effet mentionné aucun chiffre et les dépenses obligatoires étaient seulement classées sous cette rubrique générale. « Dépenses d'administration générale et des services civils relevant actuellement de l'Etat. » La commission du budget pensait en agissant ainsi éviter tout conflit.

Quant aux dépenses facultatives sur lesquelles nous reviendrons amplement la loi et le rapport de M. Ber-

---

(1) *Ibid.*, supra.

thelot n'en parlent pas mais les exposés critiques faits au lendemain de la loi sont d'accord pour reconnaître à la colonie l'entière disposition de ces dépenses (1).

§ 3. — Un troisième facteur, spécial à l'Algérie, est qu'elle peut créer de nouveaux impôts. Elle a en outre la faculté de modifier l'assiette, le tarif, le mode de perception des impôts existants, voire même de les supprimer. Nous reviendrons sur ce point au chapitre suivant.

§ 4. — Un quatrième élément enfin : le fonds de réserve. Les revenus de l'Algérie provenant en majeure partie des impôts grevant l'agriculture, les aléas de ces impositions étant nombreux, il a paru sage aux pouvoirs publics de permettre à la Colonie de mettre chaque fois que le budget serait en excédent une certaine somme de côté. Réserve destinée à parer aux dépenses pour dettes exigibles, à rembourser les avances faites par la Métropole et aussi à aider les populations que les mauvaises récoltes ou tout autre événement « calamiteux » pourraient mettre dans la gêne.

Tels sont les principes fondamentaux de la loi de 1900.

2° *La loi de* 1900 *est imprécise, incomplète et peu libérale.*

Les principes que nous venons de dégager forment l'armature de la loi mais les sentiments de gratitude mis à part, que faut-il penser du régime financier institué en Algérie depuis plus de vingt ans ? Qu'il est à peine libéral, imprécis et incomplet. Peut-être parce que la loi de 1900 fut trop hâtivement élaborée et que l'on s'habitua très difficilement à « dérattacher » comme il convenait, afin de donner au nouveau régime financier un plein rendement.

Quelque précises qu'eussent été les nouvelles idées de réforme, il fallait, pour les condenser dans une loi

(1) Cf. ci-dessous, p. 63 et s.s.

qu'elles fusent mûries et soigneusement pesées. Ces nouvelles idées admises en bloc par l'autorité centrale, le devoir de cette dernière était, au risque de faire patienter encore les Algériens d'envisager les diverses questions sous toutes leurs faces sans jamais se départir de la base même de la réforme : décentraliser.

Or dans les critiques que nous allons faire, nous tiendrons à montrer toutes les imprécisions, les lacunes et aussi ce je ne sais quoi qui a retenu les pouvoirs publics les empêchant d'accorder à la Colonie une décentralisation précise et franche. Ce qu'ils donnent d'une main, l'autre le reprend et en fin de compte il ne reste plus aux Algériens que l'illusion de disposer de leurs finances.

Comme le faisait remarquer un Délégué Financier aux premières heures de l'application de la loi l'ambiance est encore trop à la doctrine du Général Chanzy : Alger travaillant sur un projet que Paris lui présente et que Paris reprendra pour l'arrêter définitivement.

Il est certain qu'un texte législatif, le premier surtout qui innove, doit contenir des à peu près que la réflexion et l'expérience ont mission de relever afin d'aider à son remaniement. Mais le principal devoir du législateur est de ne pas laisser en vigueur des lois dont les défectuosités ne peuvent engendrer que des conflits et des malentendus.

Il n'a été fait de la loi de 1900, que nous sachions, aucune étude critique complète et les griefs formulés contre elle sont trop disséminés pour qu'on puisse envisager dans son ensemble toutes ses imperfections.

Aussi avons-nous pensé qu'une critique théorique de la loi était nécessaire avant que d'en étudier l'application.

3° *Imperfections et lacunes de la Loi*

A. — *Des articles* 6 *et* 11. — Nous avons dit de la loi qu'elle était peu libérale. La cause en est surtout à deux articles (en plus des nombreuses barrières éle-

vées après chaque liberté octroyée) : les articles 6 et 11. (1)

Assez vagues en eux-mêmes, très peu commentés par le rapport de M. Berthelot ils devaient servir à justifier toutes les mesures prises par les pouvoirs publics a l'encontre des Assemblées Algériennes. Car ils sont, dit-on, l'expression du principe de tutelle administrative obligatoire pour chaque organe décentralisé.

En premier lieu et puisque le rapport de M. Berthelot y fait allusion rappelons que le terme de tutelle est impropre et que, rapportant ce mot, il serait nécessaire d'y substituer celui de curatelle.

La Métropole ne joue pas le rôle de tuteur ; elle ne gère pas les biens de la Colonie ; elle n'agit pas en ses lieu et place. Possède-t-elle en outre la responsabilité qui incombe au tuteur ?

Elle doit assister, guider la Colonie par l'intermédiaire de son représentant. Quant aux actes de l'Algérie (entendons des Assemblées algériennes) si elle a le droit formel de les autoriser, les suspendre, ou les annuler elle ne peut toutefois user de ce droit que s'ils contiennent des illégalités. Nous aurons l'occasion de montrer que la Métropole n'a pas tenu compte de cette dernière restriction.

Enserrées dans les deux articles que nous avons mentionnés les libertés sont trop à l'étroit et ne peuvent s'exercer.

Voyons plutôt.

Le Gouverneur général prépare un projet de budget. Ce projet prend le chemin de Paris ou le Ministre de l'Intérieur après l'avoir remanié à son goût en ajoutant, retranchant ou faisant connaître ses désirs ou volontés, le retourne à Alger.

---

(1) Art. 6. — Le projet de budget est établi par le Gouverneur Général sous le contrôle du Ministre de l'Intérieur.

Art. 11. — Le budget est réglé par décret du Président de la République sur le rapport du Ministre de l'Intérieur.

Les Délégations financières pendant un petit mois étudient ce projet et apportent les modifications qu'elles jugent nécessaires.

Mais après le passage, pure formalité, dans les bureaux du Conseil Supérieur, ce projet reprend la route de la Métropole et là, article 11, le Ministre de l'Intérieur a encore les pouvoirs et les droits qu'il voudra bien s'arroger.

Nous n'aurions garde d'oublier l'intervention des Chambres. Cette intervention, la loi l'a mal définie. Et comme le législateur est tout-puissant, même quand il ne l'est pas, il voudra lui aussi mettre la main à l'ouvrage.

La machine fonctionnera lourdement, disait-on lorsque la loi parut.

Et de fait dans ses divers voyages le budget algérien eut maintes fois l'occasion de laisser un peu de sa personnalité.

B. — *Dépenses obligatoires et dépenses facultatives.* — La loi de 1900 restreignait les pouvoirs des Assemblées algériennes quant aux dépenses obligatoires en leur imposant un quantum minimum. Mesure de trop grande prudence attendu que tout comme ailleurs les Assemblées algériennes sont obligées de voter les crédits nécessaires aux services publics.

L'Artile 5 déclare que sur l'invitation de l'Administration les Délégations Financières allouent pour ces dépenses obligatoires les suppléments de crédits qui pourraient être jugés utiles par la suite. En conséquence les Assemblées Algériennes n'ont pas le droit de proposer des augmenations aux crédits primitifs puisque la loi dit : Art. 5 § 3 : « Le montant de ces dépenses est déterminé par le projet de budget. » Le rapport, moins explicite, déclare : « Si des suppléments de crédits sont jugés nécessaires on les demandera aux Assemblées Algériennes dont le Contrôle servira de frein. »

Donc c'est le « projet de budget » dit la loi, « on » le rapport qui auront seuls le droit de proposer ces suppléments.

Il est vrai que le droit de contrôle qu'elles possèdent doit servir de frein. Elles peuvent donc ne pas accepter les suppléments demandés par le projet de budget c'est-à-dire l'administration. Fort bien !

Mais nous dit l'Art. 5 : « Dans le cas où les Assemblées Algériennes n'alloueraient pas les fonds exigés par une dépense obligatoire ou n'alloueraient qu'une somme insuffisante, l'allocation serait inscrite d'office au budget par décret du Président de la République, rendu en Conseil d'Etat, sur le rapport du Ministre de l'Intérieur. » Plus vague le rapport de M. Berthelot déclare, « Il faut prévoir le cas où les Assemblées Algériennes refuseraient d'allouer les crédits qu'elles, (les dépenses obligatoires) comportent. »

Or si le projet de budget gouvernemental dans lequel se trouve fixé le quantum des dépenses obligatoires est modifié, quant à ces dépenses, par les Délégations Financières, tout porte à croire que le Ministre de l'Intérieur dans son rapport au Conseil d'Etat, en cas de conflit, rétablira les crédits primitifs. Car c'est en définitive le Ministre de l'Intérieur qui jugera de l'opportunité des crédits et réclamera l'inscription d'office.

Les Assemblées Algériennes ne peuvent donc voter des crédits inférieurs aux quantums fixés ;

Elles ne peuvent proposer des augmentations ;

Quant aux suppléments auxquels elles ne voudraient pas souscrire c'est l'Administration qui les ayant proposés, jugera en dernier ressort.

De plus, simple hypothèse, au cas où les Délégations Financières jugeraient bon de supprimer l'une de ces dépenses qu'elle serait la procédure à suivre et à qui reviendrait le droit de trancher la question ?

Si l'Administration en proposait la suppression les Assemblées Algériennes s'y opposant quel serait le terme du conflit ?

Rien n'est prévu dans la loi ni dans le commentaire. Et nous ne disons rien de l'intervention possible du Conseil Supérieur.

La loi, avons-nous dit, est complètement muette au sujet des dépenses facultatives ; le rapport ne nous renseigne pas davantage.

C. — *Assimilation du budget algérien aux budgets locaux.* — Dans son rapport, et particulièrement dans le commentaire de l'article 5, M. Berthelot assimile les droits des Assemblées Algériennes à ceux des Assemblées locales ; municipale et départementale. Manque de précision ; source inévitable de conflits. Car c'est de très loin et avec beaucoup de bonne volonté que l'on peut admettre cette assimilation globale.

En premier lieu les budgets locaux n'ont pas de quantum fixe pour les dépenses obligatoires ;

Le budget départemental a peu de dépenses obligatoires ; la grande majorité des crédits communaux sont destinés à ce genre de dépenses ;

L'autorité supérieure a peu de droits sur le budget départemental ; au contraire elle pèse assez lourdement sur le budget des communes ;

Le pouvoir central ne peut, en effet, supprimer les dépenses facultatives votées par le Conseil général même si ce dernier ne pourvoit pas aux dépenses obligatoires alors qu'il peut réduire ou rejeter les dépenses facultatives du budget communal si les crédits pour dépenses obligatoires sont insuffisants ;

La procédure d'inscription d'office n'est pas la même pour chacun de ces budgets.

Auquel de ces deux budgets assimilera-t-on le budget algérien qui à son tour est obligé de subir le contrôle du pouvoir central avant d'être voté par les Assemblées, formalité à laquelle ne sont pas astreints les budgets locaux dont nous venons de parler ?

Il importait de préciser et de ne pas faire allusion,

qui plus est en dehors de la loi, au droit commun des budgets locaux.

A défaut de texte législatif le rapport de M. Berthelot aurait pu s'en rapporter aux articles des lois du 10 août 1871 et 5 avril 1884 qui font état des particularités de ces budgets et opter pour l'une ou l'autre loi.

Il n'en fut rien.

Aussi, si restreints que puissent être les pouvoirs des Conseils municipaux sous la tutelle préfectorale ou centrale, l'avis du Conseil d'Etat dont nous parlions tantôt a-t-il autorisé le Ministre de l'intérieur à user des droits qu'il voudrait bien s'attribuer, puisque nous dit l'avis « il n'y a pas de texte législatif. »

Sans doute mais il y avait à défaut de la lettre, l'esprit de la loi, le commentaire de M. Berthelot qui parle de « droit commun », terme qui si vague fut-il prescrivait des limites aux droits du pouvoir central.

D. — *Des Assemblées algériennes.* — 1° « Il sera statué par une loi sur l'organisation et les attributions du Conseil Supérieur et des Délégations Financières d'Algérie. Provisoirement ces institutions seront réglées par les décrets du 23 août 1898. » (Art. 2.)

La prévision faite par M. Péringuey : « Ce provisoire a chance de durer fort longtemps » s'est déjà réalisée. Provisoirement est de 1900 : M. Péringuey écrivait en 1904 ; nous sommes en 1921. Les projets de MM. Cuttoli et Morinaud nous font hésiter à refaire une prévision semblable.

On pourra nous objecter que quoique provisoire cette organisation n'a pas donné trop de mécomptes. Cela serait-il que dès l'instant qu'on parle de provisoire c'est imparfait.

Et il n'en coûtait guère aux pouvoirs publics, eussent-ils dû sacrifier quelques séances plus captivantes, de supprimer ce terme qui, joint aux promesses irréalisées a fait de nombreux mécontents. La question n'est pas que Paris fait la loi quand il veut ou le juge utile ;

mais en établissant une situation définitive il aurait satisfait l'amour-propre algérien et ôté cette impression d'inachevé que donne la lecture de la loi, grâce en grande partie à ce deuxième article. Il est vrai qu'il est difficile de contenter tout le monde, ceux surtout qui prétendent que le définitif court plus encore la chance d'être provisoire.

2° « Aucun amendement ne peut être délibéré par l'Assemblée plénière s'il n'a été préalablement adopté pas la Délégation à laquelle appartient son auteur et transmis par elle à la commission des finances. » (Art.7 § 2).

Mesure de précaution destinée à éviter de trop longs débats. Mais cet amendement, la délégation devant laquelle il est présenté peut fort bien le rejeter, alors qu'en séance plénière il pourrait être accepté. D'autant que, argument décisif à notre avis, les intérêts de chaque délégation ne sont pas les mêmes et que la question peut être envisagée sous un jour différent dans les délégations voisines.

En théorie tout amendement voté par une délégation n'est pas défavorable aux électeurs des délégués et rarement à l'avantage des autres délégations. Mais il se peut que cet amendement soit accepté. La seule possibilité devait entraîner la modification de l'article 7.

On argue du peu de temps qu'ont les Délégations Financières pour étudier le budget. Ici non plus nous ne voyons pas la nécessité de restreindre à un mois l'étude du budget ni à une quinzaine de jours avant leur réunion la remise du projet aux Délégations.

En étendant la durée des délibérations on aurait pu permettre à chaque amendement d'être discuté en séance plénière et éviter les incessantes réclamations des Délégués financiers.

3° Le rôle donné au Conseil Supérieur est plutôt effacé et dans l'état actuel des choses sa mission est d'exister puisqu'il a été créé. Car si, par hasard, il

s'avisait d'user de ses droits qui ne sont certes pas étendus il embrouillerait pas mal les affaires.

Ses droits : supprimer ou réduire les crédits votés par les Délégations Financières :

Rejeter ou adopter les modifications apportées par les délégations au régime fiscal.

Nous écarterons le droit de rejet des décisions des Délégations relatives aux impositions fiscales. La loi n'ayant prévu que le cas d'adoption par le Conseil Supérieur, tout porte à croire qu'au cas de refus la décision serait souveraine. Mais la loi ne le dit pas.

Plus intéressante est l'hypothèse tout à fait admissible d'après laquelle le Conseil Supérieur supprimerait ou rejetterait un crédit voté par les Délégations. Qu'adviendrait-il ? Les avis ont libre jeu.

D'après les commentaires du décret d'août 1898 et de la loi de 1900 le Conseil Supérieur composé en grande partie d'éléments nommés par le pouvoir central constitue l'organe pondéré.

Mais la loi de 1900 est une loi de décentralisation. Il faut que l'organe décentralisé ait tout de même quelques droits. En cas de conflit à qui donner raison ? Au Conseil Supérieur ? C'est à tout prendre aller contre l'esprit et le but de la loi. Aux Délégations ? mais si le droit est du côté du Conseil. Doit-on sacrifier l'équité à un principe.. C'est pourtant un principe de tout premier plan que celui reconnu aux contribuables de faire voter le budget par leurs élus.

La faute de cette situation inextricable en est à la loi qui encore une fois a conservé un silence trop prudent.

Heureusement que la majorité est à l'élément élu. Petite majorité cependant : trente et un membres élus et vingt-neuf nommés ou choisis par l'Administration.

Et puis le Conseil Supérieur a compris qu'il ne devait pas être un trouble fête d'autant plus qu'après lui il y a le visa du Ministre de l'Intérieur. Aussi n'a-t-on pas

eu à enregistrer des conflits depuis la mise en pratique de la loi.

E. — *Le Patrimoine de l'Algérie.* — Bien que moins importante nous tenons à rappeler cette lacune.

L'Algérie a-t-elle un patrimoine ? La loi encore est muette. Et si pratiquement l'Algérie a le domaine utile puisqu'elle perçoit les fruits de ce domaine et inscrit à son budget les dépenses qu'il nécessite, elle n'a pas ce domaine.

Le domaine public colonial est-il aliénable ? Les pouvoirs publics ne l'ayant pas expressément déclaré la Colonie ne le possède pas.

Ou il ne l'est pas ; et alors les pouvoirs publics auraient pu le rappeler afin d'éviter toute controverse inutile.

Accidentellement, le législateur a précisé l'inaliénabilité du domaine public dans la loi du 23 juillet 1904 relative aux chemins de fer dont l'Art. 6 déclare, que ces chemins de fer « continuent de faire partie du domaine public national » bien que le Gouverneur général ait à l'avenir les droits du Ministre des travaux publics.

F. — *Lois ayant des répercussions financières sur l'Algérie.* — L'art. 10 de la loi qui d'une façon générale accorde à l'Algérie le droit de créer et supprimer des impôts a été diversement apprécié.

Certains ont discuté la légalité de ce droit ; les Chambres étant seules souveraines dans le vote de l'impôt.

D'autres ont vu là, l'exercice d'un véritable droit législatif (1).

A première vue et sans chercher à discuter de la légalité de ce droit on est tout de suite fixé sur la portée libérale de cet article.

Si, en effet, les Délégations Financières peuvent créer ou supprimer des impôts il faut en premier lieu le vote du Conseil Supérieur. Première barrière qui suf-

(1) Hauriou, *Droit administratif*, 1919, p. 384.

fit à tout détruire puisque le rejet de l'impôt par cette Assemblée est définitif.

Si le Conseil supérieur l'adopte il faut l'homologation par décret rendu en Conseil d'Etat.

Sans insister sur cette dernière formalité dont on s'explique difficilement le rôle il y a en dernier ressort la ratification des Chambres.

Tout en jugeant qu'il eût été préférable de simplifier les rouages en soumettant directement aux Chambres, sur le rapport du Ministre de l'Intérieur, le vote d'un impôt par les Délégations Financières, nous pensons qu'un ou plusieurs alinéas, voire même un article eûssent été nécessaires. Et ce nouvel article eût pu envisager quelles seraient les répercussions des lois financières sur le budget de la Colonie.

Car enfin, qui peut empêcher les pouvoirs publics d'étendre d'office à la Colonie une loi semblable. Personne ; et nous verrons qu'il n'y ont pas manqué. Mais ce manque de précision n'était-il pas une source d'ennuis et de perturbations possibles pour l'établissement du budget algérien ?

Tout comme au Ministre des Finances, lorsqu'il se maintient suffisamment en fonctions, il est permis aux élus des populations algériennes d'avoir une politique financière. Cela leur est d'autant plus facile qu'ils sont à leur poste pendant six ans.

Or quelle pourra être la continuité de leurs vues si la Métropole décide d'appliquer sans les consulter telle ou telle loi dont les conséquences pourront être préjudiciables aux finances coloniales.

Il valait la peine que l'on s'attardât sur ce point.

Un Gouverneur général, commentant les troubles apportés dans le budget par certaines lois appliquées à l'Algérie rappelait les temps moins heureux du régime de 1881 grâce auquel, en toute occasion, les deniers algériens émigraient dans les Caisses de l'Etat (1).

---

(1) M. Lutaud.

Une certaine philosophie a parfois du bon ! Mais était-ce là l'avis de tout le monde ?

Malgré le silence des textes mais d'accord avec l'Art. 10 de la loi de 1900, nous nous rangeons à l'opinion émise par M. Revoil, Gouverneur général en 1902 : « Le régime de nos impôts doit pouvoir être modifié quand nos intérêts l'exigeront et sous la seule réserve que les intérêts métropolitains ne soient pas lésés, sans qu'il soit nécessaire de maintenir l'uniformité absolue entre notre réglementation et celle en vigueur en France. »

L'énumération que nous venons de faire prouve suffisamment que la loi est incomplète et imprécise. Ces malfaçons devaient inévitablement engendrer des conflits. C'est à l'étude de ces conflits que nous consacrons la partie qui suit.

---

(1) Del, fin. Ass. plen. 1902 p. 78.

DEUXIÈME PARTIE

Conflits engendrés par l'application de la loi de 1900

La plupart des lacunes de la loi de 1900 ont été une source de conflits entre la Métropole et la Colonie.

Ajoutons que la partie n'était pas égale et que la Métropole devait avoir gain de cause.

Nous ne voulons cependant pas insinuer que le droit du plus fort permit à la Métropole de faire pencher de son côté le plateau de la balance. Non certes ! Et si plus d'une fois elle méconnut l'esprit de la loi, le but que s'était proposé le législateur de 1900 c'est que l'instrument le permettait. Ainsi, elle put faire dire au texte plus qu'il ne renferme, le contraire de ce qu'il contient et cela le plus simplement du monde puisque le texte lui-même est le premier complice.

Les vingt années de son application nous ont permis de relever ces conflits. Nous verrons que la thèse de la métropole n'était pas toujours fondée.

Comme les années sont nombreuses et que chaque année fut fertile en discussions nous nous excusons des oublis que nous pouvons faire.

Nous procéderons à une énumération chronologique des conflits que nous développerons ensuite en particulier.

INDEX CHRONOLOGIQUE

1901. — Fixation par le ministre de l'Intérieur des dépenses obligatoires du budget de 1901.

1902. — 1° Attribution au budget métropolitain de revenus mobiliers (Guerre et Marine) perçus en Algérie ;

2° Mise à la Charge du budget algérien de dépenses d'ordre politique et diplomatique ;

3° Inscription au budget de l'Algérie de dépenses concernant un service public incombant à la Métropole ;

4° Attribution du caractère obligatoire à une dépense du budget de l'Algérie et fixation de son quantum. (Services Maritimes postaux) ;

1903. — 1° Modification par le Gouvernement du tarif des droits fiscaux à percevoir sur les immeubles ruraux ;

2° Le service des postes, sur les instructions du Ministre, baisse le tarif de la taxe d'affranchissement des imprimés sous enveloppe ouverte.

1906. — Une loi du 6 mars 1906 réduit, de plano, le timbre poste de 0,15 à 0,10.

1908. — Imposition à l'Algérie d'une dépense nouvelle obligatoire (transport et entretien des condamnés aux travaux forcés).

1912. — Le Ministre de l'Intérieur supprime deux dépenses facultatives. Avis du Conseil d'Etat.

ANNÉE 1901

Fixation par le Ministre de l'Intérieur des dépenses obligatoires du budget de 1901

La loi de 1900 fut si tardivement votée que les Délégations Financières ne purent préparer le budget de 1901.

Une loi du 29 décembre 1900, portant fixation du budget spécial de l'Algérie permit à cette dernière d'avoir son budget établi pour 1901. (1)

Dans les tableaux annexés à cette loi de finances, les crédits affectés aux dépenses obligatoires ne correspondent pas à ceux fixés dans le tableau A de la loi de 1900. Mais cette même loi de finances avait déclaré non applicables les Art. 4 à 14 de la loi portant création du budget spécial de l'Algérie.

Dans le projet de budget de 1902, l'administration n'avait plus à se prévaloir de l'exception apportée à la règle des dépenses obligatoires par la loi de finances de 1901.

Cependant dans le projet qu'elle soumit aux Délégations Financières, les crédits pour les dépenses obligatoires étaient tantôt supérieurs tantôt inférieurs aux chiffres fixés dans le Tableau A de la loi de 1900, bien que, loi et rapport, eussent été formels sur ce point.

La hâte avec laquelle le Ministre de l'Intérieur établit le budget fut, dit-on, le motif de ces changements.

Les Assemblées algériennes désirant régulariser la situation émirent le vœu que les chiffres des dépenses

(1) Est. et Lef. suppl. Code 1900, p. 103 et s s..

obligatoires seraient jusqu'en 1912 fixés sur ceux qui avaient été votés dans leur session de juin 1901.

Le rapporteur de la Commission des Finances des Délégations nous apprend que ce vœu n'eut pas de réponse. (1)

Vérité en deçà ; erreur au delà. Nous ne voulons pas le penser. Mais le pouvoir central aurait dû avoir à cœur de souscrire le premier aux prescriptions que le législateur avait imposées aux élus des populations algériennes.

ANNÉE 1902

1° Attribution au budget métropolitain de revenus mobiliers (Guerre et Marine) perçus en Algérie.

Le Parlement, bien qu'il n'eût pas ce droit, supprima du budget voté par les Assemblées Algériennes une recette de 270.000 francs provenant de la vente d'objets mobiliers appartenant aux Ministères de la Guerre et de la Marine.

Le point qui retient notre attention est le suivant : ces fonds devaient-ils être affectés au budget de la Colonie selon le vote des Assemblées ou au budget métropolitain comme en décidèrent les pouvoirs publics ? La loi du 19 décembre 1900 et le décret du 19 janvier 1902 sur le régime financier en Algérie fai-

---

(1) Ce vœu fut exprimé dans un article que les Délégations soumirent au Ministre de l'Intérieur afin qu'à son tour il le soumît, au Parlement pour être inséré dans la loi de finances de 1902.

« Mais cet article, nous dit le rapporteur, n'a pas eu l'heu-« reuse fortune d'être agréé par le *Ministère de l'Intérieur qui « l'a purement et simplement biffé sans autre explication.* »

Del. fin. 1902, Rapp. Con Fin. p. 15 et s. s. (*de Solliers*).

saient-ils défense à cette dernière de percevoir ces revenus ? Les attribuaient-ils à la métropole ?

Reportons-nous aux textes.

L'Art. 4 de la loi de 1900 édicte : « Le budget de l'Algérie comprend en recettes. Les impôts de toute nature, redevances, fonds de concours, et autres produits antérieurement perçus par le Trésor à quelque titre que ce soit, sauf ceux afférents à la vente en Algérie des produits des monopoles de l'Etat et à la taxe militaire. »

D'autre part quels sont les revenus que l'Algérie perçoit pour le compte de la Métropole ? Nous les trouvons énumérés dans le décret du 16 janvier 1902. Ce sont : « La taxe militaire ; les recouvrements provenant de la vente des produits des manufactures de l'Etat, le produit de la vente des poudres à feu ; les retenues et autres produits perçus en exécution de la loi du 9 juin 1853 (relatifs aux fonctionnaires du cadre métropolitain) ; et en général toutes les autres recettes dont la perception est autorisée en Algérie pour le compte de l'Etat. » (1)

On ne peut nier que cette énumération est très explicite et qu'elle ne contient le revenu qui nous occupe.

On peut faire entrer, il est vrai, tout ce que l'on veut dans le dernier alinéa. Tout, à la condition que la perception en soit autorisée.

D'ailleurs si le pragraphe final du décret est suffisamment large pour y faire entrer toutes sortes de recettes, l'Art. 4 de la loi possède aussi un alinéa aussi compréhensif.

Nous considérons ces textes comme très précis. Mais nous tenons à confirmer davantage notre façon de penser.

Il est un principe rigoureux de notre législation financière, principe corroboré par des lois, qui fait défense à un service quelconque de bénéficier de plus

(1) Est. et Lef. Suppl. 1902 p. 9 décem. 16 janv. 1902.

de fonds qu'il ne lui en a été accordé par la loi de finances.

L'Article 3 de l'ordonnance du 14 septembre 1882 (1) déclare : « Il est interdit aux Ministres d'accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs.» Ces crédits sont ceux qui sont autorisés et votéspar les chambres. (2)

Ainsi, si au cours de l'année il échoit à un service des ressources exceptionnelles, elles ne pourront lui être attribuées sous peine de dépasser le maximum fixé.

Plus que tous les autres services ceux de la guerre et de la marine, grâce à leurs arseneaux, magasins, matériel, etc.., sont sujets à bénéficier de pareils suppléments de revenus. Des lois spéciales — 26 février 1887, Art. 34 pour la Marine, 9 décembre 1902 pour la Guerre — fixent la condition de chacun de ces services. Ces services ont le droit ni de vendre ni d'ajouter à leurs crédits le produit de la vente de ce matériel.

Par qui sera-t-il donc vendu et à qui les fonds seront-ils attribués ? Par l'Administration des Domaines qui en versera le montant au Trésor.

C'est donc au Trésor métropolitain que revenaient les 270.000 francs qui nous occupent. Ici encore nous répondrons : non.

L'Etat français faisait les frais de la guerre et de la marine. Il était donc naturel que les revenus de ces services lui revinssent.

Mais nous dit très justment M. de Solliers à qui nous empruntons la réponse « Il n'est pas rare qu'un budget

---

(1) Dans le même sens : Art. 43 du Décret du 31 mai 1862.

(2) Principe de la spécialité budgétaire opposé à l'abonnement dans lequel : « moyennant une somme fixée à forfait sur le vu d'un état estimatif présenté par les Ministres les Assemblées s'en remettent entièrement au Gouvernement du soin d'assurer le fonctionnement des services publics», Cf. Jèze. *Traité de Science des finances*, p.p. 366 et s. s.

acquitte les dépenses d'un service qui lui est en grande partie étranger. C'est ce qui a lieu pour le service du trésor qui profite surtout à la Métropole et au Ministère de la Guerre et dont la charge est cependant inscrite au budget de la Colonie. On pourrait donc très bien concevoir qu'à l'inverse et par une sorte de compensation le budget de l'Etat n'encaisse pas certains produits provenant des services dont il a la charge.» (1)

Les sommes, objet du litige que nous commentons sont minimes ; mais, perdues dans un budget métropolitain de près de 4 milliards elles avaient une place marquée dans le budget colonial. Les pouvoirs publics auraient dû laisser ces crédits accidentels aux revenus du jeune budget d'autant que l'Algérie n'outrepassait pas ses droits en réclamant ce qui lui était dû.

Quelques années après, en 1908, M. Cochery dans son rapport à la Chambre des Députés faisait le relevé des lois et décrets dont l'application avait augmenté ou diminué les recettes et les dépenses de la Colonie.

A la rubrique 3 dénommée « Régularisation de la perception de certaines taxes décidées par le Gouvernement» M. Cochery, commentant les lois du 12 décembre 1902 et 31 mars 1903 note : « Décidant l'attribution à l'Etat, *contrairement au texte de la loi du* 19 *décembre* 1900, du produit de la vente des biens mobiliers et immobiliers appartenant aux services publics dont les dépenses continuent à être assurées par le budget de l'Etat.» (2)

---

(1) Dél. Fin. Ass. pl. 1903. Rapp. de la Com. des finances p. 153.

(2) Rapport de M. G. Cochery ; Annexe au procès-verbal de la séance du 13 juillet 1908. Doc. N° 2037.

Rappelons qu'il est fait chaque année à la Chambre un rapport présenté au nom de la Commission du budget et chargé d'examiner le projet de loi tendant à autoriser la perception pour l'année à venir des droits, produits et revenus applicables au budget spécial de l'Algérie.

L'opinion de l'ancien Ministre des Finances qui dans ce même rapport est plutôt sévère pour certains délégués et se montre comme un âpre gardien des droits du Parlement ne laisse plus aucun doute.

2° Mise à la charge du budget algérien de dépenses d'ordre politique et diplomatique.

La loi de 1900 et le commentaire de M. Berthelot sont d'accord pour reconnaître que les dépenses d'ordre politique ou diplomatique n'incombent pas à l'Algérie. L'Article 5 de la loi précise que le budget de l'Algérie comprend « les dépenses d'administration générale et celles des services publics. » Quant au rapport il insiste sur la nécessité de pourvoir au fonctionnement des grands services publics et ne fait aucune allusion aux dépenses politiques ou diplomatiques. Dans le commentaire de l'Art. 4, le rapport déclare qu'il est impossible de débiter le budget algérien de certaines dépenses (armée, marine).

C'est donc aux seuls services publics que le budget colonial doit pourvoir.

Or, dans le tableau A annexé à la loi de 1900 il est fait mention d'un crédit de 135.000 francs pour « dépenses secrètes » (dép. obligatoire). L'appellation est vague. On sait qu'il existe à la disposition des gouvernements des fonds secrets dont l'emploi n'est pas déterminé d'une façon certaine. A quoi servaient ces dépenses ? « A la session de juin 1901 la Commission des finances (des Délégations Financières) s'était préoccupée de ces dépenses et avaient demandé à quoi elles se rapportaient. On lui avait répondu qu'il s'agissait surtout de dépenses politiques. Nous fîmes alors remarquer que cette catégorie de dépenses ne pouvait être mise à la charge du budget spécial, qu'il n'était pas admissible de faire supporter à la Colonie des

dettes d'une nature telle qu'elle eût été incapable de les contracter personnellement. » (1)

La Commission des Finances n'obtint pas de réponse à ce vœu.

Et le projet de budget pour 1903 du Gouvernement Général contient pour ces mêmes dépenses un crédit identique.

La légitimité de cette imputation au budget spécial fut soulevée à la deuxième délégation qui adopta le vœu de M. de Solliers et réclama la suppression de ces dépenses secrètes.

M. Cuttoli fit valoir que « Monsieur le Gouverneur général a besoin de savoir par des émissaires ce qui se passe sur les frontières marocaine et tunisienne. »

On ne peut nier le bien fondé de cette remarque. Cependant la question n'était pas de savoir s'il était utile d'enquêter sur l'état d'esprit des populations frontières mais si cette dépense devait être inscrite au budget de l'Etat ou au budget algérien.

M. Cuttoli reconnut ensuite que ces dépenses étaient en somme des dépenses de « haute politique. »

A son tour, M. le Commissaire du Gouvernement intervint pour affirmer que la France était seule à même d'acquitter les dépenses de cet ordre. Mais ajoutait-il, ce sont là des dépenses de « politique locale. »

L'adjonction de ce qualificatif pour défendre le thèse du Gouvernement métropolitain est fort bien trouvée. Mais qu'est-ce qu'une « politique locale » ? Il nous est difficile de croire qu'elle consiste à « assurer la police des frontières d'Algérie et la surveillance des agitateurs et des confréries musulmanes qui peuvent troubler l'ordre aux confins de nos possessions (2). »

L'Algérie n'a pas à connaître de cette « politique locale. » Les Délégations financières sont une Assemblée

---

(1) Délégations Françaises et Indigènes. Sess. ord. 1902, délég. des non colons p. 40 et s.

(2) Del. Fin. Ass. plen. 1902 p. 446.

de financiers auxquels il est interdit de faire de la politique. La Colonie a d'ailleurs des représentants au Parlement qui, seuls, possèdent ce droit.

De plus le quantum de ces dépenses secrètes est fixé par l'Administration. Il peut varier ; et s'il plaît à l'Administration — au Gouvernement métropolitain — d'augmenter ou de diminuer ces dépenses l'Algérie fera les frais d'une politique à laquelle les Assemblées Algériennes ne peuvent participer !

M. le Commissaire du Gouvernement reconnaissait tacitement que cette réclamation était justifiée puisqu'il admettait la possibilité d'une reprise de la question du Gouverneur général auprès du Gouvernement.

A son tour le Gouverneur général ne voulut pas entrer dans les vues de la Délégation des non-colons, prétendant qu'il était naturel que l'Algérie fît cette dépense attendu que la France prenait en charge les dépenses autrement importantes de la guerre et de la Marine. C'était plutôt faire appel aux sentiments de l'Assemblée que résoudre le litige au point de vue juridique.

Que la Métropole, par l'intermédiaire du Gouverneur général eût exprimé le vœu qu'en compensation des crédits qu'elle inscrivait à son budget pour la défense de l'Algérie, cette dernière supportât les dépenses qui nous occupent, soit ! Mais comme nous venons de le dire, au point de vue juridique, la Délégation des non-colons était dans son droit lorsqu'elle réclamait la suppression de ces dépenses.

Le crédit de 135.000 francs fut maintenu. Et la deuxième délégation n'insista pas davantage d'autant plus que le vœu qu'elle avait émis fut rejeté en séance plénière.

Dans le même projet de budget de 1903 nous trouvons une dépense de 8.100 francs (redevance à payer au Bey de Tunis en vertu des traités de 1830 et 1832, relatifs au droit exclusif de la pêche au corail sur les côtes de la Régence).

Tout comme la précédente cette dépense un caractère politique nettement marqué. Deux délégations avaient émis le vœu que cette dépense ne fût pas inscrite au budget algérien. Et lors de la discussion en séance plénière l'administration, elle-même, proposa la suppression de ce crédit.

De ces deux dépenses, pourtant politiques, l'une fut maintenue l'autre supprimée.

Il eût été logique de les maintenir toutes les deux ! Plus logique encore de les supprimer.

3° Inscription au budget de l'Algérie de dépenses concernant un service public incombant à la Métropole.

La violation de la loi que nous allons relever eut une existence éphémère. Non que la Métropole fît droit aux revendications algériennes ou que l'Algérie reconnut l'inexactitude de ses réclamations mais parce qu'un événement mit fin au conflit.

Dans le tableau A, sous la rubrique « Travaux Publics » Chap. 89, il est porté un crédit obligatoire de 170.000 francs pour les dépenses afférentes au « personnel métropolitain du contrôle des chemins de fer. » Attendu qu'il était obligatoire nous retrouvons ce même crédit en 1902. (1)

Cette dépense devait-elle être supportée par le budget algérien.

L'article 4, § 2, auquel nous avons déjà fait allusion mentionne comme dépense « l'ensemble des dépenses civiles ».

Mais la France (Art. 4 et 13) conservait jusqu'en 1926 l'administration des chemins de fer algériens existant au moment de la publication de la loi et imputait à son budget les charges pour garantie d'intérêts ainsi que les recettes provenant de l'exploitation du service.

---

(1) Del. Fin. 1902 Ass. plen. Sect. VII Chap. 16 à 21.

Ce service public bien que fonctionnant en Algérie était donc considéré comme un service public métropolitain. Car si la colonie avait la jouissance des chemins de fer elle ne possédait à leur égard aucun droit et particulièrement aucun droit de contrôle.

Tout comme la loi le rapport de M. Berthelot allège le budget colonial des charges provenant des chemins de fer.

Il ne faut pas oublier qu'en compensation des dépenses que le budget français assumait, la Métropole s'était réservée expressément une compensation « Lorsque le « fonds de réserve dépassera la somme de 5.000.000 de francs, les excédents de recettes constatés en fin d'exercice seront attribués à l'Etat jusqu'à concurrence d'un tiers, pour atténuer la charge annuelle de la garantie d'intérêts des lignes de chemins de fer indiqués à l'Art. 4. » (Art. 13 § 4). (1)

Nous faisons remarquer que l'Algérie jouissant des chemins de fer, il était juste qu'elle acceptât cette contribution. Mais au point de vue juridique c'est le budget métropolitain qui devait prendre à sa charge cette dépense.

Ephémère, avous-nous dit de ce conflit.

En effet la loi du 23 juillet 1904 modifiait quelques temps après le régime institué par la loi de 1900.

4° Attribution du caractère obligatoire à une dépense du budget de l'Algérie et fixation de son quantum (services maritimes poxtaux).

Il s'agit de l'imputation au budget algérien d'une dépense obligatoire de 400.000 francs pour participa-

---

(1) Sommes prélevées par la Métropole sur le fonds de réserve en atténuation de la garantie d'intérêts :

1902 : 1.463.436.
1903 : 3.081.610.
1904 : 2.351.920 soit : 6.896.966.
cf. Cochery, op. cit., p. 84 et 85.

tion de la Colonie à la subvention des services maritimes postaux reliant la France et l'Algérie. Subvention acquittée jusqu'en 1902 par la Métropole et ayant pour origine un contrat passé antérieurement à la création du budget spécial. (1)

Ce crédit n'avait pas été inscrit dans les tableaux annexés à la loi de 1900, non plus que dans le budget établi par les pouvoirs publics pour 1901.

En 1901 la commission du budget de la Chambre réclama aux Assemblées algériennes une participation à cette subvention et celles-ci accordèrent la somme demandée : 100.000 francs (2). Le montant de la subvention totale était de 1.355.471 francs.

Le projet primitif du Gouvernement Général pour le budget de 1903 contenait cette même affectation de 100.000 francs.

« Nous pensions que l'incident était clos, nous dit « le rapporteur de la Commission des Finances, lorsque « le Ministre des Postes... est venu nous prévenir que « ce chiffre de 100.000 francs n'a jamais été considéré « par lui que comme un crédit d'amorçe et nous pro- « poser de l'élever à 400.000 francs. » (3)

Ce supplément qui quadruplait la subvention algérienne était-il légitime ?

Avant de poursuivre l'étude de ce cas il est indispensable de fixer le caractère de cette dépense.

Les pouvoirs publics qui « tranchèrent par voie d'autorité » la question le jugèrent obligatoire. Nous pensons qu'elle ne pouvait être que facultative.

---

(1) Contrat passé le 16 déc. 1896 entre la Métropole, la C^ie^ G^le^ Transatlantique, la C^ie^ de Navigation Mixte et les Transports Maritimes. Contrat approuvé par une loi du 11 janv. 1898.

(2) Cette somme fut inscrite à la Section VI, chap. 3 du budget et portée comme « *facultative* ». Del. Fin. Ass. plen. 1902 p. 550.

(3) Del. Fin. ass. plén. 1902 Rapp. Com. Fin. p. 129.

Le rapport de M. Berthelot, auquel il faut sans cesse revenir, insiste sur la nécessité de se reporter au tableau A annexé à la loi pour juger du caractère d'une nouvelle dépense. Le chapitre des Postes et Télégraphes ne contient aucun article de dépense obligatoire à laquelle on puisse la rattacher ; il ne contient d'ailleurs aucune dépense obligatoire.

Il ajoute que pour les créations ultérieures c'est au Gouvernement Général et aux Délégations de définir le caractère de la dépense. Mais les Délégations, dans le cas qui nous occupe, n'ont pu se faire entendre bien que le rapport leur reconnût ce droit.

Le contrat passé avec les Compagnies devait expirer en 1908. Serait-il renouvelé ? La liberté du pavillon ne succéderait-elle peut-être pas au régime du Monopole. Et alors où prendre le caractère permanent que réclame la loi dans son Art. 5 ?

Il est d'autre part assez curieux de noter que, à l'encontre du projet de loi gouvernemental, la Commission du budget ayant tenu à fixer quelles seraient les dépenses obligatoires afin d'éviter toutes contestations pour les services existants, n'ait même pas mentionné un crédit obligatoire pour ce service. (1)

Sans doute existe-t-il la lettre d'un conseiller d'Etat, lettre sur laquelle nous allons revenir, qui nous apprend que « cette question de la participation de l'Al-« gérie dans les dépenses des services maritimes pos-« taux, a été examinée avec le plus grand soin par mon « département, au moment de la création du budget « spécial de la Colonie. » (2)

Mais dans cette lettre écrite au sujet du litige qui nous occupe nous lisons « Il a été décidé qu'on deman-« derait seulement aux délégations financières, *sans* « *l'assentiment desquelles aucune dépense facultative*

(1) Il ne faut pas perdre de vue que la fixation d'un quantum à chaque dépense obligatoire est une mesure d'extrême prudence.

(2) Del. Fin. Ass. plen. 1902. Rapp. Com. Fin. p. 130.

« ne saurait être inscrite au budget spécial de l'Algérie, « le vote d'un crédit d'attente de 100.000 francs, pour « l'exercice 1902, sous la réserve que la Colonie devrait « *définitivement* se mettre en mesure de prendre à sa « charge à partir de l'année 1903 la somme de 400.000 « francs qui doit à l'avenir lui incomber dans la dé- « pense totale qu'exigent les services dont il s'agit. » (1)

Nous avons tenu à reproduire intégralement ce long passage parce qu'il contient une contradiction manifeste et un apport à la thèse que nous soutenons.

Si dans la première partie de la phrase il est utilement rappelé que le consentement des délégations est nécessaire pour introduire une dépense facultative, ce rappel n'a de raison d'être qu'autant qu'il se rapporte à la dépense présente. Et la fin de la phrase déclare que la prise en charge par le budget algérien de la dépense de 400.000 francs est définitive. (2)

A quoi bon rappeler le pouvoir des Assemblées Algériennes en matière de dépense facultative si la dépense pour les services maritimes postaux ne l'est pas ?

Si elle est facultative pourquoi déclarer que le montant du crédit doit être définitivement fixé à 400.000 francs ?

L'étude, que l'on devine approfondie, des services existant au moment de l'établissement des tableaux annexés, permet difficilement de penser que si cette dépense avait été jugée obligatoire on l'y eût volontairement écartée, voire même oubliée. (3)

---

(1) *Ibid.* p. 131.

(2) La lette de M. Demagny (Conseilleur d'Etat) que nous venons de citer en partie est suffisamment importante pour que nous la reproduisions en entier dans un appendice (Appendice N° 1).

(3) M. Cochery écrit : « certaines autres dépenses furent laissées au compte de la Métropole, volontairement ou par oubli, telles que les frais relatifs aux services maritimes postaux... » op., cit., p. 56.

Par oubli : la lettre de M. Demagny nous prouve qu'il n'en a pas été ainsi. *Volontairement* : nous ne le pensons pas après les développements que nous avons consacrés à la question.

Si l'inscription de cette dépense se mettait en contradiction formelle avec la loi, combien l'était-elle aussi en regard de l'esprit qui avait présidé à sa conception, du but qu'envisageait le législateur de 1900 et du rapport Berthelot.

C'est dans cette même lettre que nous venons de citer qu'il est rappelé que pour « ne pas compromettre l'expérience » du budget spécial que l'on tentait il fallait procéder graduellement et avec une extrême prudence.

C'est M. Jonnart qui insistait pour mesurer le « fardeau durant les premières années, » et très à propos redisait que l'Algérie sans récriminer, fait la majeure partie des frais de trésorerie dont la Métropole bénéficiait presque pour le tout et qui s'élevaient à 527.000 francs. (1)

Et pas plus qu'est admissible le procédé du Ministre des postes — introduisant d'une façon définitive la somme de 400.000 francs — nous ne comprenons la façon de penser de M. Demagny qui tout en prescrivant la prudence et la gradation lente admet pour 1902 un crédit de 100.000 francs et de 400.000 pour 1903, soit 300.000 francs d'une année à l'autre. La gradation était rapide et brusquement arrêtée.

Ajoutons que c'est la France qui avait elle seule traité avec les Compagnies : l'Algérie n'existant pas financièrement à cette époque (1898). Et de même qu'il était illogique de rendre la Colonie responsable des erreurs qui avaient présidé à l'établissement des chemins de fer — nous avons relevé l'aveu de M. Berthelot — il était aussi peu rationnel d'obliger l'Algérie à souscrire dans le cas présent aux engagements de la Métropole. D'autant que ces engagements n'étaient pas pour contenter les Algériens qui payaient

---

(1) Del. Fin. *Ibid.* p. 129.

des prix exorbitants grâce au monopole que la Loi du 11 janvier 1898 avait concédé aux Compagnies. (1)

Pour nous, et les preuves que nous avons données nous paraissent convaincantes, cette dépense ne pouvait être que :

1° Facultative ;

2° Acceptée par les délégations dont l'adhésion est absolument indispensable en matière de dépenses facultatives ;

3° Introduite dans le budget, graduellement.

Nous sommes en 1922. La question est à l'ordre du jour bien que depuis trois ans la subvention n'existe plus.

---

(1) Quels étaient les résultats donnés par le contrat passé entre la Métropole et les Compagnies ?

Prix des passages élevés à des prix inabordables ; frêt porté à un taux invraisemblable.

	Alger-Marseille	Alger-Rouen
	—	—
vins en fût.....	8 20 la tonne	10 00 la tonne
céréales	9 20 —	9 » —

Del. Fin. Rapp. Com. Fin. 1902 p. 134.

Les mêmes réclamations se feront entendre en 1906 ; mais elles peuvent tout aussi bien s'appliquer à 1902.

« Par des ententes, toujours faciles d'ailleurs, nous dit le Gouverneur général, celles-ci (les Compagnies) *ont éloigné tous les rivaux éventuels et maintenu invariable, sinon conjointement haussé le prix des passages et des frêts*». Et le rapport condense les méfaits et défectuosités du système : coût élevé, confort nul, malpropreté. Cela pour les passagers de 1re et 2eme classes. Quant aux autres. « Ils sont logés dans de véritables sentines, infectes, malpropres, malodorantes, comme on n'en trouve sur aucun bateau d'émigrants ou l'on n'oserait pas faire de telles intallations, tout au moins par crainte de la contamination.» On trouve dans ce rapport d'autres détails aussi édifiants.

La Colonie voulait certes payer mais, sous réserve d'être servie et dans ces conditions elle était en droit de réclamer qu'on n'aggravât pas la charge qu'elle supportait en 1902.

Del. Fin. 1906. Rapp. Com. Fin. pp. 19 à 25.

Il est intéressant de noter le dénouement de cet incident.

Le 17 juin 1922 les Délégués Financiers examinent une fois de plus la question. Plusieurs thèses sont en présence. Monopole avec subvention ! Liberté du pavillon ! Certains Délégués devant l'attitude des Compagnies qui restent intransigeantes ne veulent plus du retour au passé.

C'est alors que l'un d'eux leur rappelle qu'il vaut mieux chercher un terrain d'entente de peur d'être obligé de s'incliner devant le fait accompli comme autrefois. (1)

Et nous pensions à cet autre délégué (2) qui regrettait en 1903 le procédé sommaire dont les pouvoirs publics avaient usé en tranchant le litige par voie d'autorité.

ANNÉE 1903

1° Modification par le Gouvernement du tarif des droits fiscaux à percevoir sur les immeubles ruraux.

Dans l'étude des éléments de la loi nous avons souligné l'importance de l'Art. 10 de la loi du 19 décembre 1900 (3).

En 1902, le 6 juin, sur la proposition du Gouverneur général les Délégations votèrent une motion destinée à « faire bénéficier certains immeubles qui jusque là

(1) M. CHRISTOFLE. « La 2ème délégation s'est étonnée à bon droit que, *sans nous prévenir*, la Métropole ait porté de 100.000 à 400.000 francs la contribution... » sans nous prévenir, dit le délégué, « c'est pourtant ce que l'on a fait et contre quoi je m'élève. »

Del. Fin. Ass. plen. 1903 p. 486.

(2) DE SOLLIERS.

(3) Rappelons que cet Art. donne à la Colonie le droit de créer supprimer des impôts, modifier leur assiette, tarifs, etc...

par suite de l'absence de cadastre, n'en avaient pas encore joui, d'une réduction des droits d'enregistrement (1).»

Sûr du droit qu'avaient les Délégations de procéder à une réforme des tarifs fiscaux le commissaire du Gouvernement rappelait que : « sur ce point, elles (les « délégations) délibèrent définitivement et que leur dé- « cision est purement et simplement homologuée par « les pouvoirs publics (2).»

Le décret homologuant la décision des Délégations Financières survint le 27 décembre 1902.

Ce n'est pas le texte du décret que nous incriminons puisqu'il est la reproduction exacte du texte voté par les Assemblées mais son préambule.

Ce dernier en effet invoque l'ordonnance du 19 octobre 1841 d'après laquelle : « Les lois et ordonnances qui seraient rendues en France relativement aux droits d'enregistrement, de greffe ou d'hypothèqus ne deviendront exécutoires en Algérie qu'en vertu d'ordonnances royales (3).» Or depuis 1900 pour les matières invoquées, cette ordonnance n'a plus cours. La seule exception faite au droit général de créer, supprimer, etc., des impôts est relative aux droits de douane.

Non content d'invoquer une ordonnance périmée, le décret ne fait pas mention de l'art. 10 de la loi de 1900 et enregistre seulement « l'avis des Délégations Financières en date du 6 juin 1902 et celui du Conseil supérieur de gouvernement en date du 21 juin.»

Le vote des Assemblées algériennes en l'occurence n'est pas un avis comme le déclare le préambule : c'est une décision (obligatoire il est vrai après l'homologation du chef de l'Etat).

Le décret du 27 décembre 1902 devait donc faire appel à l'article 10 et ne pas donner à croire que la ré-

(1) Del. Fin. 1902 ass. plén. Rapp. Com. Fin. p. 80.

(2) *Ibid.* p. 72 (M. Mallet, Commissaire du Gouvernement).

(3) Est. et Lef. Code p. 19 (Art. 7 Ord. 19 octobre 1841).

forme émanait du chef de l'Etat sur avis donné par les Assemblées algériennes.

Afin de montrer l'exactitude de ce raisonnement nous ferons appel à un décret postérieur.

Une loi du 18 janvier 1903 applicable à la métropole seulement prescrivait une détaxe des sucres. Les Délégations désireuses de faire bénéficier les populations algériennes d'une mesure analogue votèrent le 15 juin 1903 un projet de décision pour opérer la détaxe en Algérie.

Un décret du 2 juillet 1903 invoque cette fois dans son préambule l'Art. 10 et ajoute : « est homologuée la décision suivante de l'Assemblée plénière des Délégations Financières. »

D'accord avec le § 3 de l'Art. 10 une loi (22 juillet 1903) autorisa la perception de la taxe ainsi réduite. Et nous lisons dans le rapport : « conformément aux dispositions de l'Art. 10 § 2, de la loi du 19 décembre 1900, la décision de ces Assemblées a été homologuée en Conseil d'Etat. »

Il n'appartenait donc pas au Chef de l'Etat (Ministre de l'Intérieur) de procéder de sa propre autorité à cette réforme fiscale.

2° Le service des postes, sur les instructions du Ministre, baisse le tarif de la taxe d'affranchissement des imprimés sous enveloppe ouverte.

Si le pouvoir exécutif légifère en Algérie parallèlement aux Chambres, il est hors de doute qu'un décret quel qu'il soit ne peut se mettre en contradiction avec une loi. A plus forte raison si la loi sans être constitutionnelle comme on l'a dit de celle du 19 décembre 1900 — par inadvertance d'ailleurs — est une loi organique (1).

---

(1) Le domaine de la loi et du décret sont bien délimités. « Aujourd'hui la tendance est de soumettre au Parlement les questions algériennes les plus importantes. Il va sans dire que

Cependant une circulaire du Ministre des Postes s'appuyant sur un décret du 12 octobre 1901 décida, sans consulter au préalable les Délégations Financières, d'abaisser de 5 à 2 centimes la taxe d'affranchissement des imprimés sous enveloppe ouverte.

Encore une fois c'est l'Art. 10 qui est en cause.

Qu'une loi impose à la Colonie des impôts nouveaux ou qu'elle procède à des dégrèvements d'impôts ou taxes existants, nous aurons à considérer ce point particulier. Mais il n'appartient pas au pouvoir exécutif de se mettre au travers des textes législatifs et de les modifier.

C'est pourtant ce que le Gouvernement a fait dans la circulaire du 26 avril 1902 prescrivant la détaxe que nous avons mentionnée.

Cette circulaire se base, avons nous dit, sur le décret du 26 avril 1902. Laissant de côté l'argument déjà invoqué et suffisant à lui seul pour établir la violation de la loi nous étudierons le décret et montrerons qu'il n'autorisait nullement le Ministre à s'arroger un pareil droit.

Nous reproduisons en note les deux articles visés (1).

---

les matières ainsi tranchées ne peuvent plus faire l'objet d'un décret. ». Et encore : « Le Président de la République peut légiférer sur toutes les matières algériennes, excepté sur celles qui ont déjà fait l'objet d'une loi. »

A. Girault. *Législation Coloniale,* 1921 p. 217.

(1) Art. 6 : « Les lois, décret et règlement qui régissent en France, les services des postes, des télégraphes et des téléphones, s'appliquent en Algérie, dans toutes celles de leurs *dispositions auxquelles il n'est pas dérogé par la législation spéciale de ce pays.* »

Art. 10 : « L'Administration centrale des postes, des télégraphes et des téléphones de la Métropole continue à centraliser à Paris les affaires ci-après ; articles d'argent, statistiques, taxes...

Est. et Lef suppl. 1901 p. 53 et 54.

L'Art. 6 fait une allusion directe à la législation spéciale de l'Algérie et tout commentaire nous semble inutile.

Quant à l'Art. 10, deux solutions sont possibles.

Ou bien cet article vise les litiges auxquels peuvent donner lieu l'établissement, la perception, etc., des taxes — en un mot les points d'exécution — et dans ce cas c'est au Ministre compétent de jouer le rôle de contentieux.

Ou, hypothèse inadmissible, ce texte donne au Ministre le droit d'intervenir pour modifier les taxes et alors cet article est en contradiction manifeste avec la loi de 1900. (On pourrait même prouver la contradiction des Art. 6 et 10 du décret de 1901).

Nous ne pensons pas qu'il ait été dans la pensée du Chef de l'Etat (du Ministre) de faire un décret contraire aux prescriptions de la loi organique mais que, l'interprétation erronée donnée au décret de 1901 a engendré une violation de la loi.

La réclamation des Assemblées Algériennes resta, nous dit son rapporteur « platonique. » Car le contribuable comprendrait-il l'abus quand l'excès de pouvoir dont nous nous plaignons a eu pour heureux effet de diminuer ses charges (1). »

Aller à l'encontre de la bourse du contribuable est certes dangereux ! Mais il eût été préférable de rester dans la légalité en réclamant l'application de la loi de 1900 (2). Les Assemblées usant de leur droit strict auraient dû malgré le décret reporter la taxe au taux antérieur. C'était la seule façon d'élucider ce conflit et de ne pas permettre au Gouvernement de créer un précédent.

---

(1) Del. Fin. 1903. Ass. plen. Rapp. C. F. p. 81 et 92.

(2) « Il est regrettable, déclarait le président de la deuxième délégation, que pas un de nos représentants n'ait pris la parole au moment du vote de la loi de finances pour déclarer qu'il n'est possible de toucher au régime fiscal de l'Algérie et je m'étonne qu'aucun n'ait fait entendre un cri de protestation. »
Del. Fin. 1902, non colons 30 mai 1902 p. 433.

ANNÉE 1906

Une loi du 6 mars 1906 réduit, de plano, le timbre poste de 0.15 à 0.10.

Nous nous excusons des citations nombreuses que nous ferons mais il est essentiel de rendre à chacun ce qui lui est dû.

« Quelle que soit la prudence des délégations et du haut fonctionnaire que la République a chargé d'administrer le pays, à chaque instant les conséquences de faits extérieurs viennent déranger l'équilibre de notre administration financière et alourdir notre marche en avant. » (1)

Ces lignes dont nous donnons la suite en note furent écrites à propos de lois à repercussions financières appliquées à la Colonie. Les rapports antérieurs en contiennent de semblables, ceux qui viendront ne varieront guère.

La loi du 6 mars 1906 abaissait de plano la taxe d'affranchissement des lettres de 0.15 à 0.10

Cette mesure eut de notables conséquences sur le budget algérien : une perte de 400.000 francs en 1906 ; de 800.000 en 1907.

---

(1) « Si bien qu'il faut, à côté des sacrifices nécessaires, des dépenses fatales qui entraîne la mise en œuvre des richesses de ce pays et pour lesquelles les délégations — il faut leur rendre cette justice — ont donné sans épargner l'argent des contribuables, craindre de voir tomber sur nous à chaque instant des charges inattendues que la volonté du législateur impose à l'Algérie, à qui cependant, comme le disait M. Doumer en 1904 il est difficile d'appliquer les mêmes règles de Gouvernement et d'administration qu'aux départements métropolitains ». Del. Fin. 1906 Rapp. C. Fin. p. 13 et 14 (M. H. Giraud).

Ce ne fut pas la seule loi qui amena des troubles dans les finances algériennes et dans un appendice nous relèverons celles qui furent appliquées d'office à la Colonie (1).

Par delà les exemples que nous donnons la question qui se posait, et se pose toujours, est de savoir si la métropole a le droit — *nous ne disons pas le pouvoir* — de modifier le budget algérien par l'extension à la Colonie de lois à répercussions financières et cela sans que les Assemblées algériennes soient consultées.

Les rapports de la Commission des finances des Délégations financières sont remplis, les premières années surtout, de doléances relatives aux déformations de la loi. Et il est intéressant d'observer que soit dans leurs rapports soit dans leurs séances les membres des Assemblées Algériennes n'ont en vue que la loi de 1900. Ils s'y rattachent, s'y cramponnent même. Mais la partie n'est pas égale, car à leurs demandes, ou bien il n'est pas fait de réponse ou bien on leur oppose la souveraineté des pouvoirs publics. Alors qu'il eut été préférable de s'en rapporter aux textes existants, d'ajouter, supprimer ou modifier mais avant tout discuter puisque les textes étaient imparfaits.

Le rapport de M. Berthelot a parfois belle allure.

C'est lui qui souligne l'activité intelligente du colon à laquelle il faut peu d'entraves, qui englobe les Etats-Unis, l'Australie et l'Algérie, qui montre la nécessité, allusion directe à l'Article 10, de laisser aux Algériens le soin de procéder à des « remaniements fiscaux. » Il va sans dire que le terme est imprécis mais combien prometteur et concordant avec l'Article 10 que nous connaissons déjà. Dans le commentaire qu'il fait de cet article M. Berthelot effleure à peine les droits du Parlement, droits qu'il conserve par « scrupule constitutionnel » et par « désir de réserver aux Chambres un droit de regard. » Prudent parfois le rapport nous rappe-

(1) Appendice N° 2.

lait que si les institutions demeurent, les hommes changent. Nous pourrions ajouter que les hommes ont changé les institutions.

Si incomplet que puisse être le rapport c'est à lui et à la pensée des pouvoirs publics qu'il faut se reporter pour faire œuvre juste.

Une loi à répercussions financières oblige les Assemblées Algériennes à pourvoir aux dépenses et ces dépenses restent obligatoires tant que la loi n'est pas abrogée.

Les pouvoirs publics qui appliquent cette loi à la Colonie savent-ils si le budget est capable de faire face aux charges nouvelles. Sont-ils suffisamment documentés ? Ne doivent-ils pas tenir compte d'une foule de facteurs inhérents à chaque budget et en particulier pour le budget colonial des aléas nombreux en vue desquels ces mêmes pouvoirs ont créé le fonds de réserve.

La détaxe postale, pour ne prendre que cet exemple, a été l'objet de vives discussions au sein des Délégations lorsque pour parer au découvert qu'elle engendrait, l'administration proposa l'impôt sur le tabac.

« Nous pouvons déplorer ce vote » disait le Gouverneur Général. Et encore « Votre œuvre budgétaire... se poursuit au milieu de réelles difficultés résultant de la crise économique (années 1904-1905) dont souffre cruellement la viticulture algérienne comme la viticulture métropolitaine et de la répercussion inévitable sur nos finances des lois nouvelles votées par le Parlement.... » (1) Mais si M. le Gouverneur Général trouvait une consolation à la pensée des jours moins heureux du régime des rattachements, s'il déclarait que « le Gouvernement des hommes ne remplira jamais l'idéal de simplicité, d'harmonie et de justice », la lecture des deux cents pages qui retracent la discussion, malgré quelques notes optimistes, nous prouve que la taxe de remplacement émut les représentants des populations.

---

(1) Dél. Fin. 1906 Ass. plen. p. 4 et 5.

Particulièrement les colons (1). Dans le rapport de M. Cochery les réclamations des Assemblées sont relevées, en bloc, mais sans réfutation aucune. « La loi de 1900, y lisons-nous n'est même pas une convention dont on peut discuter les clauses. C'est un ensemble de règles pour un démembrement du budget général de la France faisant apparaître à part les recettes et dépenses de l'Algérie (2). »

La première phrase est dure. La seconde inadmissible et semble pour le moins avoir été écrite la veille des décrets de rattachement. Quoi qu'il en soit, on oserait difficilement prétendre qu'une pareille façon de concevoir le régime instituant un budget autonome pour l'Algérie est en concordance avec celle du législateur de 1900. C'est ainsi que lambeaux par lambeaux s'en est allée la loi de 1900.

Cette loi a bien institué un budget autonome franchement distinct du budget métropolitain. Elle a créé la responsabilité algérienne ; institué le droit de créer, supprimer les impôts selon les besoins du budget, etc... etc.... Si ces droits sont mal définis il est logique de montrer qu'ils n'existent pas mais incompréhensible de les nier purement et simplement. C'est en tout cas ouvrir la porte à toutes les violations et les absoudre d'avance (3).

A l'appui de notre thèse rappelons le rapport fait à la Chambre par M. de la Batut en 1903 déclarant que l'application de la détaxe des sucres ne peut être opérée de plano à l'Algérie puisque ce n'est pas un droit de douane. Ce rapport est conforme à l'article 10 et nous dit que hormis les droits de douanes « tous les autres impôts, les créations ou les suppressions, les modifi-

---

(1) *Ibid* pp. 189 et s.s.

(2) *Op.* Cit. p. 62.

(3) « Budget autonome sous la tutelle administrative. Ainsi s'exprime M. Berthelot dans son rapport. On ne peut être plus formel.

cations d'assiette, de tarif ou de mode de perception sont délibérés par les délégations financières..., etc.. » (1) Cette taxe sur les sucres ayant été jugée taxe de consommation le rapporteur déclare que seuls sont étendus d'office les droits de douane mais que pour tous les autres impôts les assemblées sont seules compétentes.

Ajoutons une pierre à l'édifice.

En 1904 la Métropole augmentait le traitement des juges de paix métropolitains. Lors de la discussion de la loi à la Chambre, MM. Trouin et Colin proposèrent un amendement ayant pour but d'appliquer d'office à la Colonie le traitement fixé pour les juges de paix de France.

« Il me sera permis, interrompit M. Caillaux, de faire observer à nos collègues d'Algérie... qu'en réalité il appartient aux délégations financières qui délibèrent sur le budget algérien de statuer sur cette question ; ce n'est pas à la Chambre d'augmenter les traitements des juges de paix d'Algérie. »

Nous sommes en présence d'une dépense obligatoire déjà existante et l'extension d'office à l'Algérie n'eût entraîné qu'un supplément de crédits à ajouter aux crédits existants. Aussi M. Trouin déclara-t-il, à tort d'ailleurs, que les dépenses obligatoires doivent être votées par les Chambres et que les Délégations Financières n'ont qu'à les approuver : qu'en conséquence la Chambre statue souverainement. Immanquablement la souveraineté du Parlement est invoquée (2).

Mais il s'attire de M. Caillaux cette réplique infiniment juste que nous tenons à reproduire intégralement.

« *C'est que nous faisons, dit-il, des opérations contradictoires, si après après avoir donné à une Assemblée le pouvoir de délibérer sur son budget, de le régler comme elle*

(1) Est et Lef. suppl. 1903 p. 224 § 2.

(2) Cette thèse est en contradiction la plus formelle avec l'article 5 de la loi de 1900.

l'entend, nous venons, sous prétexte que telle ou telle catégorie de dépenses est obligatoire accroître ses charges sans que nous puissions augmenter en même temps — puisque nous nous sommes retiré ce pouvoir — les impôts dont le produit est nécessaire pour subvenir à ces dépenses. C'est aussi inadmissible que si demain pour certaines communes de France, nous décidions que les salaires de tels officiers publics, exclusivement rémunérés par les communes, seraient augmentés par des budgets communaux que nous mettrions peut-être dans l'impossibilité de supporter la dépense (1). »

A ces paroles si conformes à la loi de 1900 on répond : arguments juridiques ? Non pas. « Il est inadmissible dit M. le Garde des Sceaux, de prétendre que le Parlement soit déssaisi de la question de savoir quels sont les magistrats qui doivent exister en Algérie ». C'est ce qu'on appelle passer à côté du sujet.

Ou encore on fait intervenir l'article 109 de la constitution de 1848, l'inconstitutionnalité des décrets (2) la toute puissance des lois seules (M. Sénac). Mais la loi de 1900 on n'en parle pas.

C'est pourtant à celle qu'il était d'une simplicité élémentaire de s'adresser. La Chambre d'ailleurs repousse l'amendement de M. Trouin par 403 voix contre 401.

Mais, dira-t-on, la Métropole ne peut donc plus légiférer en Algérie si les lois ont des conséquences financières sur le budget colonial ? Loin de nous une pareille façon de penser.

---

(1) *J. O.* Deb. parl. 1904. T. I. Ch. p. 330 col. 2 et 3.

(2) Qui ne sont pas inconstitutionnels.

« L'Algérie est soumise au régime des décrets. En réalité l'Art. 109 de la constitution de 1848 a eu pour objet non de supprimer le régime des décrets, mais d'édicter le maintien provisoire d'une législation particulière à l'Algérie.

A. Girault op. cit. p. 214.

Dans ce sens avis du Conseil d'Etat du 31 oct. 1849.

Laisser supposer comme le faisait M. Trouin que les lois qui ne sont pas appliquées d'office à la Colonie sont lettre morte c'est déformer la vérité.

Les Algériens les premiers, quittes à en pâtir ont adopté certaines mesures avantageuses pour le contribuable. C'est la Colonie qui a demandé l'application, entre autres, de la détaxe des sucres dans la limite permise par le budget bien que cette détaxe appauvrît notablement le budget.

C'est M. H. Giraud déclarant « J'ai parlé de la répercussion inévitable des lois de la Métropole ; cette répercussion il nous sera impossible de l'éviter lorsqu'il s'agira de lois de solidarité sociale.

Les représentants de l'Algérie ne pourraient pas songer un instant à laisser ce pays en marge du progrès social » (1).

Mais dit-il aussi : « Il est désirable que le parlement, *qui conserve bien entendu son pouvoir éminent de légiférer sur l'Algérie,* n'en fasse usage dans les lois à répercussion financière qu'après avis des Assemblées Algériennes » (2).

Nous sommes en présence de la solution du problème, solution en concordance avec l'esprit et la loi de 1900.

Lorsqu'une loi est votée pour la Métropole, le premier soin du législateur, si cette loi peut intéresser l'Algérie, est d'en faire prendre connaissance aux Assemblées Algériennes et de préciser en même temps leur volonté que cette loi soit étendue à la Colonie. Au besoin même fixer un délai de façon à permettre aux

---

(1) Dél. Fin. 1906. Rapp. C.F. p 17

(2) *Ibid.* p. 15, en note.

« Toute autre méthode, continue le rapporteur, a pour conséquence de détruire l'équilibre de notre jeune budget, de supprimer la responsabilité financière des délégations et, en fait, d'anéantir le droit qui nous a été conféré par le Parlement lui-même de voter les taxes, impôts et revenus, puisque la charge provenant des lois dont il s'agit accule fatalement nos assemblées coloniales à voter de nouveaux impôts. »

Délégations et à l'Administration Algériennes de prendre les mesures conformes aux charges ou dégrèvements budgétaires à venir. Ce système fut d'ailleurs pratiqué et maintes lois furent étendues à la Colonie dans un délai soit inférieur, soit supérieur à trois ans. Même dans ce cas il fut permis aux Assemblées de modifier selon l'état de leurs finances les prescriptions fiscales métropolitaines.

Ce procédé est à la fois prudent et d'accord avec une bonne gestion financière.

En effet s'il est introduit dans le budget métropolitain des charges nouvelles résultant de mesures législatives c'est que le budget peut en supporter les charges. Et le budget ne sera grevé de dépenses nouvelles, malgré une gêne possible, que dans le cas où les pouvoirs publics ne peuvent se soustraire à cette obligation. N'est-ce pas le bon sens même que de priver les nationaux de réformes avantageuses si la contrepartie se traduit par des impositions nouvelles. Il faudra donc attendre que les finances permettent la réforme désirée.

De même en Algérie. Le budget colonial a besoin lui aussi de prévoir et de parer à ces prévisions. Quelle que soit la loi et si désirable que soit son application il n'y a aucun démérite à la proroger d'un, deux ou même trois ans, dût-on lui accorder un effet rétroactif.

C'est une hypothèse inconcevable que, par mauvais esprit ou incurie, les Délégations n'accordent pas aux populations des mesures analogues à celles des métropolitains. Encore faut-il examiner si elles sont en mesure de le faire sans reprendre d'une main ce qu'elles donnent de l'autre.

Il importe donc de laisser en toute confiance aux Assemblées Algériennes le soin et la responsabilité de dispenser, quand elles le jugent possible, les bienfaits des lois.

Agir ainsi est bien agir et rester dans le sillon tracé par le législateur de 1900.

ANNÉE 1908

Imposition à l'Algérie d'une dépense nouvelle obligatoire. (Transport et entretien des condamnés aux travaux forcés).

Nous avons intentionnellement écarté de l'exposé qui précède l'apport qu'aurait pu nous fournir l'exemple que nous allons étudier afin que notre étude, quoique brève, soit plus complète.

Le conflit : Le Parlement introduit sans consulter les Délégations Financières et après le vote par ces dernières du budget pour l'année 1909 — une dépense obligatoire de 1.400.000 francs destinée à combler un oubli des tableaux annexés à la loi de 1900 (1).

Nous mentionnerons pour mémoire un argument déjà invoqué et basé sur l'Art. 5 § 2 (2).

Nous sommes en présence d'une dépense obligatoire que le Parlement met à la charge du budget algérien sans consulter les Délégations Financières.

Le rapport de M. Berthelot est formel sur la nécessité de cette consultation. « Quant aux créations ultérieures, (dép. oblig.) c'est, nous dit-il, au moment de leur première inscription au budget que d'accord avec les Assemblées Algériennes le Gouverneur en définira de caractère ».

(1) Dépense ainsi nommée par l'Art. 61 de la loi de finances de 1908. « Les dépenses de transport et d'entretien en Nouvelle Calédonie et en Guyane, des transportés et relégués de provenance d'Algérie et des Colonies Françaises sont à la charge de ces budgets ».

(2) Art. 5 § 2 « Les dépenses d'administration générale et celles des services publics relevant actuellement de l'Etat, conformément au tableau A annexé à la présente loi.

Or ce tableau A ne mentionne pas les dépenses concernant le transport et l'entretien des condamnés aux travaux forcés et des relégués. A. Mallarmé, *Revue Algérienne et Tunisiene*, 1098.

C'est donc le Gouverneur général, représentant de l'Administration Métropolitaine, qui doit soumettre aux Assemblées l'étude du caractère d'une dépense avant son inscription au budget.

Mais ce n'est pas tant sur ces points déjà élucidés que nous voulons insister. C'est sur une violation flagrante de la loi et sur un manquement aux règles budgétaires.

Violation flagrante :

Le § 3 de l'Art. 5 est de ceux qu'on n'a jamais invoqués, nous excusant si notre affirmation est osée, et qui pourtant est d'une importance capitale. Il est ainsi conçu : « Le montant des dépenses obligatoires est déterminé chaque année par le projet de budget. »

Or non seulement le projet de budget est déjà soumis aux Assemblées Algériennes, mais celles-ci l'ont voté. Et c'est à ce moment que le Parlement introduit une dépense obligatoire. Cette violation se passe de commentaires !

Les règles budgétaires :

Le budget voté par les Assemblées comprenait en recettes la somme de 127.120.054 francs et en dépenses celle de 126.071.518 ; soit un excédent de 48.576 fr. Est-il admissible qu'avec un excédent aussi minime les pouvoirs publics aient pu ajouter une dépense de 1.400.000 francs. C'était jouer sur les excédents budgétaires.

Il y eut un débat à la Chambre. M. Cuttoli plaida le droit de la Colonie. Au moyen de quoi ? De la loi de 1900. La partie était belle pour le député algérien. Mais il ne pouvait que la perdre et son « Je n'insiste pas » de la fin résume sa conviction que la cause était entendue d'avance.

Quels furent les arguments qui lui opposa M. le Rapporteur général.

Nous connaissons l'un d'entre eux.

A M. Cuttoli qui déclarait « Par là il (le Parlement) conserve un droit de regard sur les affaires algériennes

et il en use, je dois le dire, avec sa sollicitude et sa bienveillance habituelle, M. le Rapporteur général ajouta : *Et son entière souveraineté* !

A cela il n'y a plus rien à objecter.

Mais M. le Rapporteur général ajoute « Nous ne faisons en effet qu'appliquer la loi organique sur le budget de l'Algérie » Et après : « L'une de ces dépenses (*Et elle n'est pas bien grosse, elle s'élève à un million et demi*) avait été oubliée parmi celles mises à la charge de la Colonie. Aujourd'hui nous l'y faisons simplement rentrer nous bornant en cela à *appliquer la loi organique.* » (1)

M. le Ministre des Finances approuva.

La parenthèse ouverte par M. le Rapporteur général a un je ne sais quoi d'ironique ; la phrase nous assure que la loi de 1900 était vieille de huit ans presque révolus et que cet âge a droit au respect mais aussi à l'oubli.

ANNÉE 1912

Le Ministre de l'Intérieur supprime deux dépenses facultatives. Avis du Conseil d'Etat.

Un décret du 27 décembre 1912 supprima du budget voté par les Assemblées Algériennes deux dépenses facultatives : l'une de 18.000 francs, l'autre de 4.000 (2).

Nous envisagerons si :

(1) *J. O.* deb. parl. Ch. 1908 p. 1337.

(2) La 1re Sect. II chap. 3 du budget. Gratifications exceptionnelles au personnel de l'Administration centrale. Dél. Fin. 1912 Ass. plen. p. 572.

La 2me Section II chap. 8 ter. Frais de missions chargées d'étudier en 1911 et 1912 l'organisation de l'enseignement technique en Algérie (*Ibid.* p. 585).

1° Ces dépenses étaient illégales ;

2° le Ministre de l'Intérieur a le droit de supprimer une dépense facultative et dans quelle mesure il possède ce droit.

1° *Illégalité des dépenses.* — L'inscription du crédit de 18.000 francs était destiné à faire bénéficier certains agents de l'administration centrale de mesures instituées en 1913 et leur accordant une gratification pour les années 1911 et 1912.

Ce crédit fut jugé illégal par le Ministre de l'Intérieur : parce qu'on ne peut imputer au budget de 1913 des gratifications méritées en 1911 et 1912.

Le second de 4.000 francs concernait les frais de missions chargées d'étudier en 1911 et 1912 l'organisation de l'enseignement technique et professionnel en Algérie (mission Painlevé).

Illégal aussi : parce qu'aucun crédit ne fut affecté spécialement à ces missions au moment de leur séjour en Algérie.

Bien que la question de la légalité ou de l'illégalité de ces crédits soit secondaire, on peut objecter, ce que d'ailleurs ne manqua pas de faire le rapporteur de la Commission des Finances en 1913 que :

a) « La dette n'existe que du jour où la mesure gracieuse est prise et celle ci ne peut l'être que s'il y a des crédits. »

b) Les frais des missions furent contractés par l'Algérie « sur l'initiative du président du Conseil (1). »

Que ces dépenses fussent irrégulières, on ne pourrait trop le contester. Quant à les déclarer illégales et les rayer d'office comme telles cela ne suffit pas à prouver qu'elles le sont (2).

---

(1) Del. Fin. 1913. Rapp. C.F. p. 23 (Joly rapp.)

(2) Elles ne furent peut-être qu'inopportunes comme nous le verrons par la suite.

L'affaire prit une extension beaucoup plus grande et aussitôt fut posée la question de savoir si le Ministre de l'Intérieur a le droit de supprimer d'office les dépenses facultatives inscrites au budget algérien, *même si ces dépenses ne sont pas illégales.*

2° *Suppression d'office des dépenses facultatives par le ministre de l'intérieur.* — Examinons les arguments donnés par le Ministre de l'Intérieur pour la justification de ce droit.

Dans l'exposé des motifs qui précède le projet de loi de finances — pour l'Algérie — de 1913, le Ministre de l'Intérieur s'exprime ainsi :

« Le droit de contrôle que les articles 6 et 11 de « la loi organique du budget spécial ont attribué au « Ministre de l'Intérieur sur le budget algérien n'est pas « douteux et sa portée a été notamment affirmée par « le rapporteur au Sénat. M. de Verninac a reconnu « que le législateur avait réservé de la façon la plus effi- « cace, le contrôle du Gouvernement et du parlement « de manière à *leur assurer le dernier mot* (1). »

Il serait temps que l'on s'expliquât sur la portée de ces deux articles que l'on invoque sans cesse et dont on se sert comme d'une baguette magique pour figer les langues et couper court à toute discussion.

A l'Article 6 le commentaire de M. Berthelot est complètement muet quant à la définition du droit de contrôle.

A l'Article 11 il déclare que la situation est celle d'un « budget autonome sous la tutelle administrative de l'Etat. »

Remarquons en passant qu'il eût été plus logique d'intervertir l'ordre des articles et d'accord avec notre droit administratif de réserver la tutelle — le contrôle — du Ministre de l'Intérieur sur le budget voté par les

(1) Del. Fin. 1913. Rapp. C.F. p. 14 et 15. Nous soulignons ce qui l'est dans le texte.

Assemblées et non sur le projet de l'Administration algérienne. Les budgets locaux — le budget algérien étant assimilé au budget départemental — ne connaissant pas le contrôle prescrit par l'article 6.

D'autre part l'Art. 11 ne mentionnant que : « *Le rapport* du Ministre de l'Intérieur », à s'en tenir à la lettre les droits du Ministre reconnus dans ce mot « Rapport » sont à n'en pas douter beaucoup moins étendus que ceux que l'on peut faire entrer dans celui de contrôle.

Mais nous ne voyons là qu'une des malfaçons de la loi qu'il serait spécieux d'invoquer.

En résumé le droit de contrôle reconnu, très justement, au Ministre de l'Intérieur n'est autre que la tutelle administrative exercée sur les budgets locaux par l'autorité supérieure. (Préfet sur le budget communal, Ministre de l'Intérieur sur le budget départemental).

M. de Verninac eût été certainement étonné de s'entendre attribuer la paternité d'une pensée qui n'était pas la sienne. Qu'il ait affirmé que le Parlement doit avoir le dernier mot : On peut répondre qu'il ne faut jamais abuser de ses droits ; ce qui n'est pas dépourvu de sens juridique. Mais la déclaration de M. de Verninac sert de commentaire à l'article 5 et non aux articles 6 et 11. La différence est appréciable, et concorde avec le rapport de M. Berthelot qui déclarait « Le pouvoir législatif n'a pas de limites, tandis que le pouvoir administratif en a (1). »

---

(1) « Dans notre régime politique, les Chambres doivent-elles être considérées comme omnipotentes et peuvent-elles impunément, sans déroger à leur devoir juridique, prendre toute mesure qui leur semblera bonne, ou bien ne faut-il pas au contraire décider que « pouvoir consitué » elles doivent comme tout autre pouvoir, se soumettre à la légalité et qu'aussi longtemps qu'une loi, votée par elles-mêmes, subsiste, elles ont le devoir strict de la respecter ».

A. Mallarmé. op. cit.

L'aurait-il fait, pure hypothèse, qu'il se serait contredit. Dans son préambule, en effet, il montre la nécessité du dérattachement et d'« une loi de *large* mais sage décentralisation. » Aurait-il pu concilier cette large décentralisation — même tempérée par le qualificatif sage — et le droit du Ministre de rayer d'office une dépense obligatoire sans qu'elle fût illégale :

L'exposé des motifs poursuit :

« D'autre part, les documents parlementaires indi-« quent que l'on a entendu doter l'Algérie *d'un régime* « *analogue aux budgets locaux.* Or pour le budget com-« munal, par exemple, la loi du 5 avril 1884 stipule « expressément que *l'autorité qui règle le budget peut* « *réduire et même rejeter les dépenses* mais ne peut les « augmenter, sauf pour *les* dépenses obligatoires. » (1)

Il eut été sans doute difficile de préciser les passages des documents parlementaires auxquels le Ministre de l'Intérieur fait allusion ; et plus conforme à la loi de prendre pour exemple la loi du 10 août 1871 sur les Conseils Généraux. Car nous sommes plus autorisés de nous adresser à cette dernière qu'à la loi du 5 avril 1884.

Affirmer que « l'autorité qui règle le budget peut réduire et même rejeter les dépenses » c'est généraliser un droit dont l'exception que nous allons relever est d'une importance capitale.

Article 145, § 2, de la loi du 5 avril 1884 « Lorsqu'il (le budget communal) pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires, les *allocations portées audit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure.* »

Il nous semble que ce paragraphe modifie considérablement l'affirmation précitée.

---

(1) *Ibid.* supra.

Mais c'est vers le régime institué par la loi du 10 août 871 qu'il faut tourner nos regards.

Si M. Berthelot nous dit que le régime de l'Algérie sera celui des budgets locaux, cette déclaration se rapporte uniquement au principe commun à tous les budgets locaux : division des dépenses en dépenses obligatoires et facultatives. C'est là un simple rappel de principe. Tandis que commentant l'article 5 il précise : « La solution est empruntée au droit commun ; de même que pour les budgets départementaux et ceux des grandes Villes... » Puis, à l'article 10 « La situation de l'Algérie sera celle des départements. » Nous étions en droit dans notre première partie de regretter que ces affirmations au lieu d'être noyées dans un long rapport n'eussent pas été mises en relief. Assimilé aux budgets départementaux le budget algérien peut mieux défendre sa personnalité, le ministre de l'Intérieur n'ayant pas le droit de toucher aux dépenses facultatives et les allocations illégales nécessitant un décret pour leur annulation (1).

Nous ne pouvons passer sous silence la défense des droits que s'arrogeait le Ministre de l'Intérieur, faite par M. le Gouverneur général.

Ce dernier rappelle les paroles de M. de Verninac que nous venons de commenter et dit : « Le Ministre de l'Intérieur a interprété cette expression (le dernier mot : paroles qui encore une fois visaient le Parlement et non le Gouvernement en la personne du Ministre de l'Intérieur) comme impliquant de sa part le droit de rayer d'office et *sans aucune explication*, les dépenses facultatives qu'il juge *inopportunes*. »

---

(2) Loi du 10 août 1871. Art. 61 C. d'Etat 29 mars 1880. A titre d'exemple ; les décrets annulant des subventions à des écoles privées : 4 nov. 1890 et 5 et 7 nov. 1891. Exemples cités par M. Hauriou. Etude sur la décentralisation, ed. 1892. p. 46. Cf. aussi dans cette même étude les développements consacrés à la tutelle administrative, § 90 à 125.

Nous avouons avoir relu un nombre infini de fois cette phrase pour bien nous assurer de sa réalité.

C'est l'absolution accordée à toutes les violations de la loi, à tous les excès de pouvoirs, c'est le règne du bon plaisir mais ce n'est sûrement pas le règne de la loi.

M. le Gouverneur général exposait pourtant le point de vue du Ministre de l'Intérieur attendu que ce dernier l'avait chargé de « défendre efficacement » sa thèse (1).

Exposant son point de vue personnel, M. le Gouverneur général déclarait « J'estime que le Ministre de l'Intérieur a non seulement le droit mais il a le devoir de pousser son droit jusqu'à ses dernières exigences, sans qu'il en résulte pour l'Algérie aucune injustice. » Des arguments juridiques auraient été plus profitables ! Mais qu'auraient pensé les législateurs de 1900 devant de pareils commentaires de leur œuvre.

Il existe aussi un avis du Conseil d'Etat. Il est du 17 décembre 1913 et commente, quelque temps après les événements que nous signalons, les articles 6 et 11. Chaque considérant mérite qu'on sy arrête.

Sur l'interprétation de l'Art. 6 : *Considérant qu'aux termes de cet article « Le projet de budget est établi par le Gouverneur général sous le contrôle du Ministre de l'intérieur et que le droit de contrôle, ainsi conféré au ministre, implique nécessairement le pouvoir de prescrire les modifications qu'il juge utiles.* »

Le projet de budget du Gouverneur général étant seul en jeu cet article est en dehors de notre discussion.

Sur l'interprétation de l'article 11 : En ce qui concerne les dépenses facultatives : Considérant que l'article 11 dispose « le budget est réglé par le Président de la République sur le rapport du Ministre de l'Intérieur ; » *Qu'en l'absence de tout texte législatif limitant les pouvoirs du Gouvernement, les termes dudit article*

---

(1) Del. Fin. 1913 Rapp. C.F. p. 24 en note.

doivent être entendus en ce sens que l'autorité qui règle le budget a le droit de réduire ou de supprimer les crédits afférents à des dépenses facultatives.

Ceci est franchement subtil. Oui, la loi est muette. Mais les commentaires de cette loi ne le sont pas, s'ils ne sont pas franchement explicites. Le législateur s'est trop attardé aux seules dépenses obligatoires pour que ce demi-oubli ne soit pas interprêté en faveur de la Colonie.

Considérant que cette interprétation de la loi est corroborée par les travaux préparatoires.

Si les travaux préparatoires sont les commentaires de la loi, ce que nous pensons, nous ne pouvons souscrire à une pareille assertion et les différents emprunts que nous avons faits à ces rapports au cours de cette étude et plus particulièrement dans ce chapître suffisent pour qu'il soit inutile d'y revenir.

Qu'en effet dans le projet présenté par le gouvernement l'initiative de toutes les dépenses était réservée au Gouverneur général.

Cet argument se retourne contre ceux qui l'invoquent. Car si la commission du budget (pouvoir législatif : qui fait la loi) a modifié le projet de loi gouvernemental (pouvoir exécutif ; qui exécute les prescriptions de la loi) c'est que ce dernier entravait les mesures décentralisatrices et libérales que le législateur de 1900 tenait à accorder à l'Algérie.

« L'initiative des propositions de dépenses est réservée au Gouverneur général ». Ainsi s'exprime l'article 5 § 3 du projet gouvernemental. Or la commission du budget pour bien montrer les tendances libérales du nouveau régime rejeta cet article, car nous dit M. Berthelot « *Il serait fâcheux de réduire les Assemblées algériennes au rôle de Chambres d'enregistrement.* »

Le considérant final invoque à nouveau les rapports de M. Berthelot, de Verninac, Saint-Germain et réédite « le dernier mot. »

Nous nous sommes suffisamment étendus sur ce sujet pour nous dispenser d'insister à nouveau.

Que les malfaçons de la loi entrent pour une grande part dans ces violations ! Nul n'en doute. Mais les auteurs du régime institué en 1900 ne souscriraient certainement pas à de pareilles interprétations dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles sont la négation la plus absolue de leur œuvre.

En définitive et ce sera la conclusion logique de cet exposé, quels sont à l'heure actuelle les pouvoirs financiers des Assemblées algériennes.

1° *Dépenses obligatoires.*

a) Un minimum qu'elles ne peuvent abaisser ;

b) Le pouvoir du Ministre de l'Intérieur, seul juge, d'inscrire les suppléments à ces dépenses, Art. 5 § 4.

c) Le droit du Parlement d'ajouter une dépense au budget de l'Algérie par l'extension d'office de lois métropolitaines ou de lois spéciales à l'Algérie, sans la consultation des Assemblées algériennes et sans tenir compte du processus indiqué à l'Art. 5 § 3.

2° *Dépenses Facultatives.*

Le droit reconnu au Ministère de l'Intérieur de modifier, sans explication, les dépenses facultatives votées par les Assemblées algériennes.

En résumé, le dernier mot assuré au Parlement et au Ministre de l'Intérieur « Nous avons moins de pouvoirs que le dernier des Conseils Municipaux. Nous sommes ravalés à la fonction d'une Assemblée de dernier ordre. » (1)

Ces paroles se rattachent au conflit de 1912. Elles sont certes un peu nerveuses, mais elles sont vraies. Car ce n'est pas lorsque l'accord existe entre la pétropole et la Colonie qu'il faut juger des pouvoirs financiers

(1) Dél. fin. 1913. Ass. plen. p. 393, (M. Morinaud).

des Assemblées algériennes. C'est à l'heure du désaccord.

A cette heure là nous avons pu constater que la Colonie a tort parce que la loi ne garantit pas ses revendications et qu'elle est incomplète. « En l'absence de tout texte législatif... » disait le Conseil d'Etat. Mais en ce cas ne pouvons nous appliquer aux Assemblées ce que J. Ferry disait du Gouverneur général. « On ne peut imaginer sous des formes plus douces, plus courtoises, plus engageantes, un pouvoir mieux décapité. »

Les Délégués Financiers assistèrent, étonnés parfois, parfois anxieusement surpris au démenbrement et à l'annihilation de la loi de 1900 qu'ils avaient saluée et accueillie avec une profonde gratitude. Leurs doléances sont empreintes d'un certain découragement d'autant plus que les libertés qui leur avaient été concédées furent reprises une à une, leurs droits souvent méconnus, que la décentralisation enfin prônée à l'aube du XX^{e} siècle comme une nécessité pour la France et un bienfait pour la Colonie fit place à une centralisation plus pénible à supporter que celle de 1881, car elle s'exerca sous un régime avoué de décentralisation et de libéralisme.

TROISIÈME PARTIE

Projets de réformes de la loi de 1900

Il était prématuré, sitôt l'octroi de la loi de 1900, de réclamer des réformes. Le rapporteur de la Commission des Finances des Délégations pendant les cinq premières années, M. de Solliers, comprenant ce que la loi avait d'inachevé et d'imprécis, assistant en outre aux premières violations, demandait que l'on remît sur le chantier la nouvelle loi organique algérienne. Mais son désir de refondre la loi de 1900 était trop proche de l'institution du nouveau régime pour que les pouvoirs publics n'eussent pas dû juger trop précoces ces réclamations.

Il ne fallait pas trop demander à ceux qui en 1900 tournèrent le dos à près d'un siècle de méthodes centralisatrices, méthodes qui avaient et ont toujours des partisans convaincus. Ce revirement profond était suffisant pour que le législateur pût regarder avec espoir l'avenir qui, lui seul, se chargerait lentement mais avec sûreté, d'apporter les modifications nécessaires pour le perfectionnement de son œuvre.

Cette œuvre a vécu. Vingt-deux ans. Elle vit toujours. Et c'est là une preuve suffisante pour que l'essai de 1900 soit pleinement justifié. Qu'elle continue sa marche, avec ou sans heurts, il faut le souhaiter, pour la Colonie surtout. Mais à tout prendre elle est déjà un peu du passé. Le passé n'appartient pas aux seuls rêveurs ; il est la substance même sur laquelle l'homme

de science, le législateur puisque c'est de lui qu'il s'agit aborde l'avenir en posant des jalons plus affermis sur la terre nouvelle qu'il défrichait autrefois.

La structure de l'institution réclamée par les populations algériennes existe. En conservant le principe directeur, la décentralisation, il importe de renouveler l'œuvre en tenant compte de l'expérience acquise.

La refonte de la loi organique de 1900 est à l'ordre du jour. Deux représentants de l'Algérie : à la Chambre, M. Morinaud et au Sénat, M. Cuttoli ont présenté chacun séparément une proposition de loi. Nous consacrerons la troisième partie à l'étude de ces propositions.

A. — Proposition de loi de M. Cuttoli (1)

1° *Exposé des motifs.*

De plein pied, le sénateur de Constantine entre dans les réformes qu'il projette et qu'il condense dans les trois formules suivantes :

a) Augmenter la décentralisation financière de l'Algérie ;

b) Augmenter la décentralisation administrative de l'Algérie ;

c) Simplifier en vue d'un meilleur rendement son organisation politique.

Ceci posé, M. Cuttoli refait l'historique des décrets de 1898, de la loi de 1900 et les principales modifications que cette dernière apporte au régime antérieur. A son tour la loi de 1900 doit être remaniée.

Le Sénateur de Constantine s'insurge contre la « capitis diminutio » dont est frappée une grande partie

(1) *J.O.* Doc. Parl. Sénat 1921 N° 474.

des algériens du fait des conditions rigoureuses prescrites pour l'électorat. En conséquence il réclame l'institution pure et simple du suffrage universel.

Le mode de travail des Assemblées est, lui aussi, défectueux. Les délibérations par délégations séparées sont une pure perte de temps. Fait d'autant plus regrettable qu'elles absorbent la plus grande partie des sessions au grand détriment des réunions plénières. En passant, car il doit y revenir, M. Cuttoli déclare qu'il serait de bonne justice d'accorder aux Délégués le droit d'initiative pour les dépenses de personnel et critique le Conseil Supérieur du Gouvernement, assemblée « hydridement composée, » aux droits inexistants.

Le Sénateur de Constantine aborde deux questions importantes.

A. — *Distinction entre colons et non-colons.* — Ce compartimentage, lisons-nous, est un défi au bon sens. Il n'est qu'une survivance des décrets de 1898. A cette époque ces divisions étaient compréhensibles puisque les Assemblées n'avaient qu'un rôle purement consultatif. A l'heure présente ce « vestige historique » doit disparaître.

Seulement ajoute le rapporteur, « un fort parti plaide pour le maintien. » Or quels sont les arguments de ce parti adverse ?

a) *L'Algérie, pays agricole, doit réserver une place spéciale aux représentants de la terre : les colons.*

Mais répond M. Cuttoli, au dessus des colons et par delà les intérêts particuliers il y a le bien public.. Les délégués de la collectivité ne sont-ils pas à même de juger si les colons ont besoin d'une faveur spéciale.

Et puis l'Algérie ne vit pas que de sa terre. Il est vrai qu'autrefois « les physiocrates soutenaient que toute richesse vient du sol. » Si cette doctrine « jouit d'un renouveau singulier » nul ne contestera que l'épanouissement de la Colonie est fait de l'apport de chaque profession.

b) *La représentation des intérêts.*

En plus, nous dit le Sénateur de Constantine, que nous nous trouvons en présence d'un « facteur de discorde politique » il faut pousser plus avant le principe et accorder la représentation de tous les intérêts. Or, bien que se réclamant de cette thèse, les représentants des colons ne l'admettent que pour eux. Pure « logique de sentiments. » Ce n'est là en définitive qu'un « particularisme social dangereux. »

c) *Les Assemblées algériennes ne doivent s'occuper que des questions économiques et financières. La disparition du compartimentage serait une porte ouverte sur la politique.*

Dire que l'on gère le patrimoine et les deniers publics, nous dit M. Cuttoli, sans faire de la politique c'est absolument erroné. Car la politique est à la base de tout. « Et l'on n'a pas le droit surtout, ajoute-t-il, de mettre un accent péjoratif sur le mot politique ». Exemple : la délégation des non-colons dans laquelle sans compartimentage professionnel l'entente règne.

Ces divisions intérieures ne se conçoivent donc pas et il est de toute nécessité qu'on les supprime.

Le Sénateur de Constantine ne se leurre pourtant pas sur le succès des réformes qu'il propose. Les motifs qui l'incitent à la résignation sont en effet majeurs. D'une part l'esprit algérien qui d'une façon générale est hostile à cette réforme et le refus de la commision préposée à l'étude de la proposition de loi de souscrire à cette suppression.

B. — *Inutilité du Conseil Supérieur.* — L'utilité de cette deuxième assemblée ne se justifie pas. Son existence est dûe à une assimilation fâcheuse à la dualité de l'organe législatif métropolitain. Mais l'Algérie n'est qu'une province décentralisée à laquelle il ne convient pas d'appliquer le régime en vigueur en France et les Assemblées élues par ses populations n'ont que des droits budgétaires restreints sans pouvoir législatif.

Son inutilté est indéniable. Tel qu'il est le Conseil Supérieur n'a qu'« une mission d'entérinement vaine et solennelle. » Il vit dans l'ombre. C'est un « mythe d'assemblée. »

Faut-il lui accorder des pouvoirs plus étendus. Dans ce cas il importe de prévoir une procédure réglant les conflits possibles entre les deux assemblées. D'autre part n'est-ce-pas faire double emploi puisque les Chambres et le Gouvernement ont le droit d'intervenir dans la gestion des intérêts algériens. La suppression de ce « semblant de Sénat » s'impose car il faut simplifier les rouages.

M. Cuttoli se heurte encore au refus de la Commission. Cette dernière tient à conserver la deuxième Assemblée parce que depuis sa création elle n'a donné aucun mécompte et qu'elle fut toujours à la hauteur de sa tâche.

Le Sénateur de Constantine donne ensuite les grandes lignes de sa proposition de loi que nous allons étudier au cours d'un exposé des articles. Il précise qu'il rejette toute idée d'autonomie analogue à celle des dominions anglais. Mais en revanche les méthodes centralisatrices ont vécu et à l'heure actuelle tout le monde est d'accord pour approuver le régime instauré en 1900.

M. Cuttoli termine son rapport sur l'espoir qu'un jour il sera créé un sous-secrétariat pour l'Afrique du Nord (Algérie-Tunisie-Maroc). Ce n'est là qu'une hypothèse pour un temps très éloigné.

2° *Examen des articles* (1)

Article premier — Cet article reproduit l'article 2 de la loi de 1900 et prolonge encore une fois l'organisation « provisoire » des assemblées algériennes. Toutefois à l'avenir sous l'épithète de « colon » on ne compren-

(1) La proposition de loi contient 15 articles. Nous ne mentionnerons que ceux qui offrent des remaniements dignes d'intérêt.

dra plus seulement les propriétaires de biens ruraux et concessionnaires mais tous ceux qui s'occupent de la terre et en vivent, tels les ouvriers agricoles.

Art. 2. — Les Assemblées tiendront deux sessions annuelles en mai et novembre. Elles ne se réuniront qu'en délégations plénières sauf pour le choix des délégués qui devront faire partie des commissions permanentes (ci-dessous art. 7).

Art. 3. — L'intervention du Conseil d'Etat pour homologuer les décisions prises par les Assemblées est jugée superflue. (Art. 10 § 2 in fine. Loi de 1900). Cet article la supprime et ne conserve que l'approbation législative.

Art. 4. — Cet article confirme le point de vue que nous avons soutenu au cours de cette étude. A savoir : l'inutilité du droit de contrôle du Ministre de l'Intérieur sur le projet de budget du Gouverneur général, contrôle prescrit par l'article 6 de la loi de 1900. Dorénavant le Gouverneur remettra directement son projet au sein de la Commission permanente des Finances puis aux Délégations dès l'ouverture de la session.

Art. 5. — Chaque délégué aura le droit d'initiative en matière d'amendement. Mais à tout amendement proposé et entraînant une dépense nouvelle ou un supplément, l'auteur de l'amendement devra indiquer une création de recette correspondante.

Les dépenses de souveraineté (contribution de la Colonie aux dépenses militaires) et d'administration générale (justice, instruction publique, etc.) restent dépenses obligatoires. M. Cuttoli déclarait dans son exposé des motifs « Nous maintenons formellement les dépenses obligatoires. »

Art. 6. — Cet article institue une Commission des finances permanente composée de onze membres (4 colons, 4 non colons, 3 indigènes). Cette commission est nommée à la fin de la session de mai et reste en fonc-

tions jusqu'à la session suivante. Son rôle consiste à examiner le projet de budget que lui soumet le Gouverneur général ainsi que les comptes administratifs et de gestion. En un mot elle veille sans intermittence sur les affaires algériennes. Ses travaux sont consignés dans un rapport spécial.

Art. 8. — Les Assemblées pourront voter un budget supplémentaire en novembre sous réserve de l'approbation législative prévue à l'article 3 pour le budget général voté en mai. Mais le droit réservé au Ministre de l'Intérieur d'autoriser un prélèvement sur le fonds de réserve en cas d'événements calamiteux (Art. 13, § 3 loi de 1900) est supprimé. Ce droit est dévolu aux Assemblées.

Art. 9. — Cet article modifie l'article 1 du décret du 23 août 1898. Le gouverneur général au lieu d'être nommé sur la proposition du Ministre de l'Intérieur est nommé sur la proposition du Président du Conseil. C'est là une assimilation à la nomination du commissaire général pour l'Alsace-Lorraine.

Les services civils, à l'exception des services non musulmans de la Justice et de l'Instruction publique, sont placés sous la direction du Gouverneur général.

Art. 10. — Précise les droits du gouverneur en matière de sûreté intérieure, police des frontières, rivages et confins, territoires de commandement, etc.

Art. 11. — Accorde des droits étendus au Gouverneur général en matière de travaux publics. Sauf pour les chemins de fer et mines, travaux publics ayant un caractère national et nécessitant l'approbation législative, le Gouverneur général peut après avis conforme des Assemblées ordonner l'exécution des concessions.

Art. 13. — « Le Gouverneur général en conseil de Gouvernement et après consultation de la commission des Finances des délégations donne son avis sur les projets ou propositions de loi intéressant l'Algérie. »

3° *Examen critique.*

Les innovations de M. Cuttoli sont dignes d'intérêt. L'adhésion des Chambres à cette proposition de loi entraînerait de notables modifications dans le fonctionnement des Assemblées et le vote du budget. La suppression des Articles 6 et 10, § 2 de la loi de 1900, des délibérations en délégations séparées et la création d'une commission permanente méritent l'entière approbation des pouvoirs publics.

Dans la conclusion de l'exposé des motifs le Sénateur de Constantine résume ainsi son programme : « Décentralisation hardie, organisation simplifiée, maintien absolu de la souveraineté métropolitaine, respect des règles de la démocratie. »

Nous écarterons de notre critique l'organisation simplifiée dont nous venons de parler et le respect des règles de la démocratie que nous traiterons en étudiant la proposition de loi de M. Morinaud.

Relativement à la souveraineté de la France, M. Cuttoli nous dit : « A moins de verser dans une autonomie séparatiste qui ne sera jamais dans l'intention algérienne, il faut mettre au dessus de toute atteinte certains crédits qui intéressent la souveraineté française. »

Nous ne voudrions pas être spécieux mais si le séparatisme « ne sera jamais dans l'intention algérienne » pourquoi cette précaution d'inscrire obligatoirement au budget algérien certains crédits. Il est d'autre part difficile de supposer que la France, de son propre mouvement, crée ce séparatisme. M. Cuttoli, il est vrai, dit : « A moins de verser... » ce qui est d'une heureuse imprécision.

Nous aurions mieux aimé que M. le Sénateur de Constantine ne fît pas allusion au séparatisme car, à l'heure présente, il est superflu de proclamer les droits de la France : droits de souveraineté et droit au res-

pect que le labeur de ses fils et de ses dirigeants ont incorporé à jamais au patrimoine français.

Quant au programme décentralisateur de M. Cuttoli nous lui reprocherons d'être aussi prometteur que la loi de 1900 mais aussi incomplet. La décentralisation qu'il envisage est trop partielle. Elle permettra aux délégués financiers d'être plus nombreux, de mieux travailler mais les droits qu'ils auront n'en seront ni plus précis ni plus étendus que ceux que leur accordait la loi de 1900.

Parallèlement aux remaniements organiques il était urgent de définir les droits financiers des élus algériens et non ceux de la Métropole qui à ce jour les possède tous.

Pour les dépenses obligatoires un tableau sera annexé (Art. 5 de la proposition de loi) qui fixera comme par le passé un quantum minimum. Mais pour les suppléments de crédits et les nouvelles dépenses obligatoires que la métropole voudra incorporer au budget colonial ? Faudra-t-il revenir à la loi de 1900 qui laisse le pouvoir central seul et unique juge ?

Prenons un exemple :

Les charges du budget de la guerre métroplitain devant normalement décroître, si un jour l'Algérie demande une diminuation correspondante de sa contribution quelle réponse lui sera-t-il faite? Il est aisé d'augmenter les crédits mais pour les supprimer ou les diminuer c'est une autre affaire d'autant plus que nous sommes en présence d'une dépense obligatoire.

Le Sénateur de Constantine a totalement oublié les dépenses facultatives. Nous craignons que l'avis du Conseil d'Etat de 1913 ne serve, en « l'absence de tout texte législatif » à réparer ce silence.

En rectifiant l'erreur que nous allons signaler M. Cuttoli aurait peut être aiguillé vers une voie plus juste.

Sous le titre : « *Décentralisation financière* », le Sénateur de Constantine énumère les réformes suivantes : suppression des formalités inutiles, droit de regard du Parlement, maintien des dépenses obligatoires ; création d'une commission permanente, droit d'initiative accordé aux délégués. Nous sera-t-il permis de remarquer que ces mesures ne sont que de la décentralisation administrative.

Sous le titre : « *Décentralisation administrative,* » M. Cuttoli énumère les droits du Gouverneur Général. Ce n'est pas de la décentralisation mais de la déconcentration.

Force est de reconnaître que la décentralisation financière a été oubliée et que c'est à la vieille loi de 1900 et au rapport de M. Berthelot qu'il faudra encore faire appel. Mais que reste-t-il de la décentralisation financière que loi et rapport promettaient autrefois.

M. Cuttoli refutant le compartimentage réclamé par les colons nous dit que la doctrine physiocratique jouit « d'un renouveau singulier. » Nous ne voudrions pas faire l'injure aux colons d'ignorer ce que furent les physiocrates. Nous tenons à dire à M. Cuttoli que les colons algériens ne sont pas des physiocrates. Ils défendent leurs terres et ne veulent pas prouver la suprématie de la terre comme les doctrinaires du XVIII^e^ siècle. L'Algérie est un pays surtout agricole. Il importe donc d'avoir des égards pour les représentants des colons. Ces derniers constatent un fait particulier. Ils seraient les premiers à rejeter une pareille doctrine qui, déclarant que seule la terre produit, seule elle doit supporter le poids des impôts.

Puisque le principe de la représentation des intérêts est admis, pourquoi nous dit le Sénateur de Constantine, ne pas permettre que tous les intérêts soient représentés : aussi bien colons qu'industriels, commerçants, syndicats, etc.. etc.., Il parle même de lutte de classes.

Le sujet est épineux. Mais rectifiant l'idée, l'Algérie n'admet au sein des Assemblées qu'une seule lutte, celle des intérêts et elle est normale. Il n'y a de classes que lorsqu'on en crée. Il y a une Société au sein de laquelle chacun accomplit son rôle afin de permettre à cette société de vivre. Cet organicisme est naturel et spontané.

La solution nous paraît être dans l'élargissement de l'électorat tout comme pour les colons (Art. 2, § 2).

Y a-t-il en effet, une partie importante des populations algériennes (nous disons importante) qui ne soit pas représentée. D'accord avec le principe de la représentation des intérêts *économiques* qu'on leur fasse une place parmi les autres. Mais qu'il soit bien spécifié que la politique n'a pas le droit d'entrer au Boulevard Carnot et que seul le Parlement est compétent pour évoquer de telles questions.

Le Conseil Supérieur ne plait guère à M. Cuttoli. Utile ou non, du moment qu'on le conserve il importait par dessus tout de préciser ses droits afin de ne pas laisser se perpétuer l'état d'instabilité et d'imprécision créé par la loi de 1900. Si son rôle est effacé, tout comme est effacé le rôle du Sénat en France, ce n'est pas qu'il soit composé en partie d'éléments nommés. C'est que ses droits sont mal définis et qu'il est d'usage de lui accorder une importance bien moindre qu'aux Délégations Financières. Une Assemblée n'a de pouvoirs qu'autant qu'on lui en donne. Le Conseil Supérieur a besoin que ses droits soient délimités nettement afin qu'il ne soit plus considéré comme un mythe d'assemblée.

B. — Proposition de loi de M. Morinaud (1)

1° *Exposé des motifs*

Cet exposé est assez bref. Nous l'exposerons aussi brièvement attendu que nous retrouverons certaines réformes identiques à celles de la proposition de loi de M. Cuttoli.

La loi de 1900 est rappelée comme il convient, ainsi que le classique art. 2.

M. Morinaud énumére ensuite les imperfections que nous connaissons déjà : mauvaise organisation du travail dans une assemblée coupée en quatre sections, insuffisance des droits attribués par la loi de 1900 aux délégués financiers, interdiction à tout délégué de présenter un amendement en séance plénière si la délégation à laquelle il appartient ne l'a pas voté, manque d'une commission permanente et inconvénient de ce régime qui permet aux pouvoirs publics d'appliquer de plano une loi à l'Algérie sans que cette dernière soit consultée.

Malgré tout M. Morinaud montre que les Assemblées algériennes ont accompli un beau travail. Les chiffres qu'il donne sont éloquents (2).

(1) *J.O.* Doc. Parl. Ch. sess. Extr. 1921 N° 3374.

Cette proposition de loi est renvoyée à la Commission de l'Algérie, des Colonies et des protectorats.

(2) Budget : en 1901 : 53 millions, en 1922 : 660.

Travaux Publics : en 1901 : 6 millions, en 1922 : 206.

Instruction publique : en 1901 : 7 millions, en 1922 : 45.

Réseau ferré : en 1922 : 4.500 kilom. (plus 800 en exploitation).

Routes nat. dep. vicinales : en 1922 : 23.500 kilom.

Commerce général : en 1901 : 500 millions, en 1921 : 4 milliards.

Emprunts : deux déjà contractés : 50 et 175 millions.

Deux autres : 360 millions et 1 milliard 600 millions viennent d'être autorisés.

Nous donnons dans un appendice (N° 3) la progression des budgets. On pourra se rendre compte que les déficits apparaissent l'année même de la grande guerre.

Reprenant le mot de Jules Ferry : « Les colonies ne peuvent vivre et prospérer que dans la liberté, » M. Morinaud passe à l'examen des articles.

2° *Examen des articles* (1)

ARTICLE PREMIER. — Les délégations financières sont supprimées et remplacées par un Conseil de l'Algérie composé de 60 membres. (Les délégations actuelles n'en ont que 48). Les douze membres en supplément sont destinés à mieux représenter les grosses agglomérations urbaines. Les indigènes conservent le pourcentage de un tiers qu'ils ont actuellement dans toutes les Assemblées algériennes (2).

ART. 2. — Institution du suffrage universel. Les conditions d'électorat et d'éligibilité seront les mêmes que pour les élections législatives, mais pour les conseillers élus par les citoyens français seulement. On est électeur à 21 ans sans distinction entre français d'origine et de naturalisation (il faut 25 ans d'après le décret du 23 août 1898). Une durée de six mois (au lieu de 3 ans) dans une localité suffira à l'électeur pour demander son inscription. Les limites des circonscriptions actuelles pourront être modifiées (3). La dualité de listes par

---

(1) La proposition de loi comprend quatre titres.

Titre 1. — Conseil algérien et Conseil supérieur de l'Algérie (Art. 1 à 10).

Titre 2. — Lois applicables à l'Algérie (Art. 11).

Titre 3. — Pouvoirs du Gouverneur (Art. 12).

Titre 4. — Conseil du Gouvernement (Art. 13 et 14).

(2) Conformément à cet article Alger et Oran auront six représentants (au lieu de 2 pour Alger et 1 pour Oran) Constantine et Bône trois chacune.

Les indigènes auront toujours 21 membres.

(3) « Ainsi pourra par exemple être supprimé le scandale de la circonscription banlieue rurale d'Alger qui compte une centaine d'électeurs tandis qu'à côté Alger en compte 25.000.

Ainsi disparaîtront les circonscriptions disparates de trop d'étendue comme celle du Kroub, Souk-Ahras, Duvivier qui s'étend sur plus de 300 kilomètres en unissant des régions qui n'ont aucun lieu économique entre elles ».

département est maintenu sauf la représentation plus élevée dans les grands centres (ci-dessous, note 1).

ART. 3. — Aucun changement pour l'électorat, l'éligibilité et le pourcentage des indigènes.

ART. 4. — Cet article supprime le Conseil Supérieur du Gouvernement actuel et le remplace par un Conseil Supérieur de l'Algérie dont les membres sont entièrement élus. Les citoyens français éliront 36 membres à raison de 12 par département (1). Les indigènes ont droit au tiers, soit : 12 membres (2).

ART. 5, 6, 7, 8. — Le mandat des conseillers des deux assemblées est de six ans.

Les délibérations se feront en séance plénière.

Il est créé une commission permanente (cf. ci-dessus, proposition de M. Cuttoli, art. 6).

Les séances sont publiques. Incompatibilité du mandat de conseiller et des mandats de député ou sénateur.

ART. 9. — Reproduit l'article 10 de la loi de 1900 qui accorde aux Assemblées le droit de voter les impôts, emprunts, etc. Mais il précise que les Assemblées voteront aussi les taxes de toute nature. (Celles des P.T.T. par exemple).

Sauf en ce qui concerne la contribution militaire et le traitement du Gouverneur qui restent dépenses obligatoires la division en dépenses obligatoires et facultatives est supprimée.

Le § 3 permet aux Assemblées d'utiliser le fonds de réserve jusqu'à concurrence des trois quarts dès la

---

(1) 4 Conseillers désignés par les Conseils généraux.
4 Conseillers désignés par les membres du Conseil de l'Algérie.
4 Conseillers désignés par les délégués des communes.

(2) 1 Conseiller désigné par les Conseillers généraux indigènes.
1 Conseiller désigné par les Conseillers indigènes.
2 Conseillers désignés par les Délégués des Communes.

session ordinaire qui suit la clôture de l'exercice précédent ; même et comme il faut s'y attendre d'après les résultats approximatifs (cf. Proposition de M. Cuttoli Art. 8). Le budget voté par les assemblées sera remis directement au Parlement par l'intermédiaire du Ministre de l'Intérieur, (maintien de l'art. 10, § 3 et de l'art. 11 de la loi de 1900). L'intervention du Conseil d'Etat (Art. 10, § 2 in fine de la loi de 1900) est supprimée (cf. proposition de M. Cuttoli, art. 3).

Art. 10, § 1. — cf. proposition de M. Cuttoli à l'art. 5. Le Conseil Supérieur de l'Algérie conserve les mêmes droits que le Conseil Supérieur du Gouvernement actuel.

Art. 11. — « L'avis des Assemblées algériennes ou de leurs commissions permanentes sera demandé au sujet des dispositions législatives relatives à l'Algérie mais il est bien entendu que le droit du Parlement reste entier de suivre ou de ne pas suivre cet avis.

Seul le Parlement a le droit de légiférer. Il est souverain. Tous les citoyens français doivent s'incliner devant sa volonté dès qu'elle est exprimée (1). »

Art. 12, 13, 14. — cf proposition de M. Cuttoli (Art. 10 et suivants).

3° *Examen critique.*

La proposition de loi de M. Morinaud contient certaines dispositions analogues à celles que nous avons trouvées chez le Sénateur de Constantine.

M. Morinaud n'a pas tenu à conserver la situation provisoire des Assemblées ainsi que le nom de : Délégations Financières. Pourtant ce nom, mieux que celui de Conseil de l'Algérie marque la caractéristique de la première Assemblée qui est uniquement la gestion des finances algériennes. Cette nouvelle assemblée sera plus

(1) Nous donnons le commentaire in extenso de l'Art. 11.

nombreuse. Le motif qui a décidé le député de Constantine : organiser une représentation plus complète des grands centres, nous paraît légitimer cette modification.

M. Morinaud réclame aussi le suffrage universel. La commission n'a pas suivi M. Cuttoli sur ce terrain ; elle ne suivra pas davantage M. Morinaud.

L'institution du suffrage universel ne semble guère recueillir les suffrages. Nous avons lu : « Du jour où « le vote des crédits fut confié à des Assemblées locales « dont étaient exclus nos parlementaires, leur astre « pâlit. Comment n'en auraient-ils pas conçu quelque « amertune ? Ce n'est un secret pour personne que « depuis lors, ils se sont efforcés sans cesse de remettre « la main sur le levier qui leur échappait ». Et aussi : « C'est un symptôme assez significatif, dans les der- « nières élections aux délégations financières, inter- « vinrent ouvertement députés et sénateurs, en pré- « sidant des congrès de maires et de conseilleurs géné- « raux chargés d'estampiller leurs candidats. Qu'advien- « drait-il si la réforme préconisée était accueillie ? « L'Assemblée budgétaire de la Colonie ne serait plus « que la succursale des Comices politiques, et tout le « système s'en trouverait faussé (1). »

Et encore « Proposer le suffrage universel était « une faute. Non seulement parce qu'il ne répond nulle- « ment aux nécessités d'une Assemblée purement éco- « nomique comme celles que nous souhaitons pour l'Al- « gérie, mais aussi et surtout parce que ce mode de « votation ne correspond pas aux idées actuelles du « Parlement français. C'est cette dernière considéra- « tion qui a, uniquement, ne nous leurrons pas, fait « modifier les projets des élus du département de « Constantine (2). »

---

(1) *L'Algérie* N° du 11 mars 1922 sous les initiales R.R.

(2) *Echo d'Alger*, N° du 21 février 1922. E. Berlureau.

Quant à nous le moment nous semble mal choisi de réclamer une pareille réforme. Si le principe du suffrage universel est indiscutable, s'il est conforme aux principes démocratiques, il est un fait certain c'est qu'une grande partie de la population tant métropolitains qu'algérienne ne vote pas. Prise à l'encontre des tendances d'un peuple une mesure est souvent inutile quand elle n'est pas néfaste ! N'est-ce pas tout récemment que lors d'une élection municipale à Lourmel aucun bulletin ne fut déposé dans l'urne. « Le vote « obligatoire devient une nécessité pressante pour notre « pays... Il y aurait une étude intéressante, mais bien « complexe, à faire sur les causes multiples de l'absen- « téisme électoral, où, malgré ce que disent quelques « esprits chagrins, l'indifférence en matière politique, « si elle a sa part certaine, ne joue *peut-être* pas un « rôle prépondérant (1). »

Si la politique joue un rôle dans ces abstentions qu'on s'abstienne d'appliquer le suffrage universel pour l'élection des Assemblées Algériennes. Le suffrage universel existe en Algérie, mais pour des buts politiques ; que le suffrage restreint reste la marque distinctive réservée aux élections des Assemblées économiques et financières.

Principes et colonies : frères et sœurs ennemis. Non. Mais nous croyons la réalité plus forte que les principes.

M. Morinaud ne s'est pas fait faute de rappeler que l'article 10 de la loi de 1900 a mal été interprété. Sans le dire formellement la parenthèse qu'il ouvre au sujet des taxes postales nous reporte au conflit que nous avons étudié à l'année 1903.

Nous ne pouvons qu'approuver la suppression de la division des dépenses en dépenses obligatoires et

---

(1) *Le Temps*, nº du 11 juin 1922.
Aux élections législatives de 1919 : 30 % d'abstentions.
Elections cantonnales de 1922 : 40 à 50 %.
Election partielle Lot et Garonne, 19 déc. 1921, 50 %.

facultatives. Qu'aux premières heures les pouvoirs publics aient eu une certaine appréhension et qu'ils aient pallié à d'éventuels oublis volontaires ou non, soit. Mais après plus de vingt années de gestion, après les chiffres probants et la tenue des délégations financières envers les grands services publics on peut leur faire crédit et leur donner cette marque de confiance. Ou bien qu'on revienne à la formule du projet de loi gouvernemental de 1900 et qu'on déclare obligatoires par catégories certaines dépenses. Ce qui serait en outre une assimilation logique avec les budgets locaux.

Comme il convient M. Morinaud a spécifié que l'avis des Assemblées Algériennes serait nécessaire pour toutes dispositions législatives applicables à la Colonie. M. le Député de Constantine s'empresse d'ajouter que le Parlement pourra suivre ou ne pas suivre cet avis. Sans doute. Mais l'avis sera donné et cela peut suffire.

Le droit des Assemblées Algériennes sur les dépenses facultatives a été oublié. Ce qui est regrettable.

Ces deux projets mettent à l'ordre du jour du Parlement la question algérienne. Tels qu'ils sont ils acheminerait l'avenir de la Colonie vers une plus large décentralisation administrative et une déconcentration précieuse. Mais (le projet de M. Cuttoli surtout) ils négligent un point capital : la décentralisation financière.

Or c'est financièrement qu'il faut décentraliser.

Au point de vue administratif ces projets offrent individuellement ou par leur fusion des directives suffisantes. Nous n'envisagerons donc que la décentralisation financière dans la conclusion.

Quelle que soit l'indépendance que la métropole accorde aux finances algériennes le budget de la Colonie sera divisé en dépenses obligatoires et facultatives. Nous nous arrêterons en premier lieu sur cette division et nous terminerons par un aperçu sur la question des lois métropolitaines ayant des répercussions financières sur le budget algérien.

CONCLUSION

Le maintien dans le budget algérien des dépenses obligatoires est un fait certain, ces dépenses étant celles que le pouvoir central ne veut pas laisser à l'arbitraire des assemblées décentralisées parce qu'elles sont destinées à assurer le fonctionnement des grands services publics. Mais s'il est difficile de soutenir que ces dépenses peuvent être supprimées, il est à souhaiter que leur nombre en soit réduit le plus possible.

On ne peut pas concevoir que la Colonie néglige de voter les crédits suffisants pour de pareilles dépenses. Elles sont pour elle une nécessité.

Rappelons que le projet gouvernemental qui préluda à la réforme de 1900 demandait que l'on inscrivît ces dépenses d'une façon globale sans fixation de quantum. La Métropole pourrait revenir sur cette idée et classant sous des rubriques générales les services publics, laisser à la Colonie le soin d'apprécier elle-même ses propres besoins. Exceptionnellement fixer un quantum pour une dépense dont les pouvoirs publics ne voudraient pas se dessaisir.

Mais, dit-on, puisque aucun budget ne peut se soustraire à ses dépenses pourquoi réclamer leur suppression d'autant plus que c'est un minimum qui leur est affecté et qu'elles ont une tendance à croître. Tout particulièrement pour l'Algérie, pays neuf, dont le développement économique entraînera un accroissement dans les dépenses pour services publics.

L'argument a sa valeur. Mais n'oublions pas que le budget algérien ne peut pas descendre au-dessous des crédits votés une année, l'année qui suit et que l'augmentation devient automatiquement un nouveau minimum. A l'heure actuelle la question vaut la peine qu'on s'y arrête.

Par le fait de circonstances indépendantes de la Colonie et étrangères à son développement économique normal nous avons assisté à une hausse croissante des valeurs qui a obligé l'Algérie d'accroître dans des proportions imprévues les crédits pour dépenses obligatoires. Ces crédits deviennent donc chaque année un minimum. Mais, l'optimisme n'abdique pas ses droits ; la courbe peut descendre. Quelle sera la réponse qui sera faite aux Assemblées algériennes lorsqu'elles demanderont une réduction. Les pouvoirs publics sont à même d'apprécier et de juger ; volontiers ! Mais il faut prévoir. Et de même que la Métropole ne fit pas toujours droit aux revendications de l'Algérie, notre deuxième partie en fait foi, de même demain des tiraillements sont possibles au détriment de la Colonie.

La loi qui fixera le prochain statut algérien devrait donc, abandonnant le principe d'un minimum immuable fixer une procédure permettant à la Colonie de pouvoir affecter des crédits inférieurs au minimum. Elle devrait surtout obliger les pouvoirs publics à prendre obligatoirement l'avis des assemblées algériennes pour l'adjonction de tout supplément de crédits à ces dépenses obligatoires. Il serait même à souhaiter que la Métropole considérât l'Algérie comme une grande personne avec laquelle on peut discuter, ee qu'elle ne tranchât pas les conflits par voie d'autorité ainsi que cela s'est fait. Il ne faudrait pas qu'on invoquât le « dernier mot » comme corollaire de la souveraineté métropolitaine mais que le « dernier mot » revint à la légalité.

Cet avis des Assemblées algériennes serait également

obligatoire pour toute dépense nouvelle que la Métropole introduirait dans le budget algérien.

Quant aux dépenses facultatives, afin de ne pas autoriser le pouvoir central « en l'absence de tout texte législatif... » à supprimer une dépense facultative parce qu'elle est irrégulière voire même inopportune, la loi devrait préciser à quel budget local le budget de l'Algérie est assimilé. Nous ne pensons pas que ce budget soit autre que le budget départemental.

En un mot, tant au point de vue des dépenses obligatoires que des dépenses facultatives, assimilation aux budgets départementaux, donc :

a) Réduction maximum des dépenses obligatoires ;

b) Pas de quantum minimum, sauf exception ;

c) Possibilité de réduction de ce quantum ;

d) Procédure d'inscription d'office de ces dépenses et état des ressources qui y subviendront ;

e) Droit absolu, sauf illégalité, des assemblées algériennes sur les dépenses facultatives ;

f) Avis indispensable des Assemblées sur toute dépense que les pouvoirs publics inscriraient au budget colonial.

Au sujet des lois ayant des répercussions financières sur le budget algérien nous résumerons ce que nous avons déjà dit, à savoir que : l'Algérie pour toute loi qui lui imposera une dépense nouvelle, devra donner son avis de façon que cette dépense n'entraîne aucune perturbation dans ses finances. En fixant d'autre part, à toute loi un délai maximum pour son application, deux ou trois ans, l'Algérie pourra prévoir les recettes correspondantes et équilibrer son budget.

Telles sont les grandes lignes qui devraient servir de base à la réorganisation du statut financier de l'Algérie.

Elles ne sont que l'application du principe de tutelle de notre droit administratif.

Et l'on imagine sans peine aucune J. Ferry défendant en 1922, comme en 1892, l'autonomie coloniale et réclamant pour l'Algérie ce minimum indispensable de libertés.

Alger, le 3 mars 1923,

Vu : *Le Président de la Thèse,*
A. MALLARMÉ.

Vu : le Doyen
L'Assesseur,
J. THOMAS.

Vu et permis d'imprimer :
Alger, le 6 mars 1923.

P. Le Recteur de l'Académie,
Le Doyen de la Faculté de Médecine, délégué,
J. HÉRAIL.

APPENDICE N° 1

Participation de l'Algérie aux subventions postales

Pairs, le 24 octobre 1901.

Monsieur le Président,

Monsieur le Ministre des Finances vient de me faire connaître que la commission du budget, en réduisant les crédits du budget général affectés au paiement de la subvention des services maritimes postaux entre la France et l'Algérie, d'une somme de 400.000 francs, avait décidé de faire contribuer la colonie aux dépenses de ces services pour pareille somme à compter de l'exercice prochain.

Permettez-moi de vous signaler que cette question de la participation de l'Algérie dans les dépenses des services maritimes postaux, a été examinée avec le plus grand soin par mon département, au moment de la création du budget spécial de la Colonie.

A cette époque, sans discuter le principe même de cette participation, il a été reconnu que, pour ne pas compromettre l'expérience qui allait être tentée, il conviendrait de procéder *graduellement* afin d'éviter de grever dès le début la colonie de charges trop lourdes.

Dans cet ordre d'idées et après entente avec le Ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes, il a été décidé qu'on demanderait seulement aux délégations financières, *sans l'asssentiment desquelles aucune dépense facultative ne saurait être inscrite au budget de l'Algérie*, le vote d'un crédit d'attente de 100.000 francs, pour l'exercice 1902, sous la réserve que la colonie devrait définitivement se mettre en mesure de prendre à sa charge, à partir de l'année 1903 la somme de 400.000 francs qui doit à l'avenir lui incomber dans la dépense totale qu'exigent les services dont il s'agit.

Le vote récent de la commission du budget, s'il était maintenu, aurait pour résultat de *porter atteinte aux principes mêmes sur lesquels a été fondée l'institution du budget spécial*, et en même temps de constituer le budget algérien en déficit, avant même l'ouverture de l'exercice.

Cette conséquence m'a paru assez grave pour me déterminer à vous prier de vouloir bien demander à la commission que vous présidez de rapporter une décision qui aurait pour effet de détruire l'équilibre du budget spécial et de compromettre une expérience à laquelle le parlement tout entier attache à juste titre tant d'importance, alors que, dès 1903, l'Algérie sera en mesure de se conformer entièrement au vœu du Parlement.

Pour le Président du Conseil

Le Conseiller d'Etat, Secrétaire Général,

Signé : DEMAGNY.

APPENDICE N° 2

MODIFICATIONS RÉSULTANT DE L'EXTENSION D'OFFICE A L'ALGÉRIE DE LOIS MÉTROPOLITAINES

DATE DU TEXTE décidant la modification	OBJET DE LA MODIFICATION	RÉPERCUSSION BUDGÉTAIRE sur le premier exercice auquel la modification a été applicable	
		Augmentation	Diminution
Loi de finances du 30 Mars 1902	1° Abaissement du droit perçu sur les mandats de recouvrement (1).....	»	»
	2° Application à l'Algérie de l'article 22 de la loi des finances du 30 Mars 1902 portant que les circulaires électorales et les bulletins de vote sont soumis à un tarif de 0,01 par 25 grammes ou fraction de 25 grammes (2)...	»	»
Loi de finances du 30 Janvier 1907	Même réduction en ce qui concerne les cartes électorales (3).....		
Loi du 29 Mars 1903	Elevant à 208 francs les droits sur les poivres de toute origine qui étaient antérieurement fixés à 104 francs (demi-tarif métropolitain) pour les poevres coloniaux et à 138 fr. 66 pour les poivres des autres pays.....	»	»
Loi du 6 Mars 1906	Abaissement à 0,10 de la taxe d'affranchissement des lettres.....	»	800.000
Loi du 22 Décembre 1906	Obligation aux huissiers d'envoyer des lettres recommandées aux tireurs de billets à ordre non payés.....	50.000	»
Loi de finances du 31 Décembre 1907	Elévation de 0,05 de la redevance imposée de la Caisse nationale d'épargne par opération effectuée pour son compte par l'Administration des Postes et Télégraphes.....	18.000	»
Loi de finances du 31 Décembre 1907	Abaissement du tarif des imprimés périodiques	»	21.300
Loi du 30 Janvier 1907	Réduction à 1 an du délai de prescription des mandats-poste et autres valeurs.....	5.000	»
	TOTAL.....	73.400	821.300

(1) Diminution peu importante qui n'a pas été évaluée.

(2) Diminution accidentelle et peu importante dont la répercussion n'a pas été évaluée.

(3) Diminution accidentelle et peu importante dont la répercussion n'a pas été évaluée.

APPENDICE N° 3

BUDGETS ALGÉRIENS DE 1901 A 1918

ANNÉES	DÉPENSES	RECETTES	DÉCRETS RÉGLANT LE BUDGET	EXCÉDENTS	DÉFICITS	DÉCRET PORTANT RÈGLEMENT DÉFINITIF
1901	55.237.675	55.334.144	29 Déc. 1900 (Loi)	3.701.376	»	28 Fév. 1904 (Loi)
1902	54.384.662	56.470.974	27 Déc. 1901 (Déc.)	6.181.933	»	31 Août 1904 (Déc.)
1903	65.405.517	67.108.649	23 Déc. 1902 —	9.507.929	»	27 Juil. 1905 —
1904	65.053.066	65.097.532	30 Déc. 1903 —	7.404.471	»	30 Sept. 1906 —
1905	71.703.406	71.778.913	29 Déc. 1904 —	3.924.858	»	27 Juil. 1907 —
1906	95.447.829	95.547.370	15 Déc. 1905 —	4.734.691	»	27 Nov. 1908 —
1907	103.313.343	103.361.061	27 Déc. 1906 —	6.529.104	»	24 Sept. 1909 —
1908	99.690.203	99.793.569	29 Déc. 1907 —	7.108.643	»	24 Sept. 1910 —
1909	127.071.518	127.120.094	22 Déc. 1908 —	3.145.902	»	3 Sept. 1911 —
1910	138.890.408	138.895.887	30 Déc. 1909 —	8.409.525	»	29 Juil. 1912 —
1911	144.546.531	144.549.940	29 Déc. 1910 —	15.943.333	»	15 Juil. 1913 —
1912	145.155.971	145.167.014	29 Déc. 1911 —	20.710.686	»	18 Août 1914 —
1913	157.196.940	157.225.334	27 Déc. 1912 —	16.293.993	»	2 Oct. 1915 —
1914	131.727.948	145.665.320	30 Déc. 1913 —	.....	13.937.371	7 Août 1916 —
1915	113.293.226	133.717.140	30 Déc. 1914 —	.....	20.423.964	5 Mai 1917 —
1916	130.388.836	130.402.635	30 Déc. 1915 —	.....	12.272.706	.....
1917	132.080.652	132.091.326	31 Déc. 1916 —	.....	8.829.811	.....
1918	159.857.185	159.859.921	31 Déc. 1917 —	6.479.029		

BIBLIOGRAPHIE

Journal Officiel. — Débats et Documents parlementaires. Chambre et Sénat.

Jules Ferry. — Rapports de la Commission sénatoriale d'études des questions algériennes, 1892.

Rapport Burdeau. — 1892 (Chambre).

Rapport Jonnart. — 1892 (Chambre).

Rapport Le Moigne. — 1899-1900 (Chambre).

Rapport Cochery. — 1908 (Chambre).

Rapport Verninac. — 1900, (Sénat).

Conseil Supérieur du Gouvernement de l'Algérie. — (Procès-verbaux des délibérations).

Délégations Financières. — (Procès-verbaux des délibérations).

Estoublon et Lefébure. — Code de l'Algérie 1830-1895 et suppléments 1895-1913.

Revue Algérienne et Tunisienne de législation et de jurisprudence, 1885-1918.

Revue du Droit public :

1894. — Le problème colonial, A Girault

1899. — Les délégations financières algériennes et le droit public, J Thomas.

Esmein. — Éléments de droit constitutionnel 1921.

Berthelemy. — Traité de Droit administratif 1920.

Hauriou. — Droit administratif 1919.

Hauriou. — Étude sur la Décentralisation, 1892.

Jeze. — Le budget, 1910.

Larcher. — Traité élémentaire de législation algérienne.

Charpentier. — Précis de Législation Algérienne et Tunisienne.

Girault. — Principes de colonisation et de législation coloniale.

Mallarmé. — L'organisation gouvernementale de l'Algérie.

Mallarmé. — Notice sur les travaux parlementaires de l'année 1908 concernant l'Algérie et la Tunisie (Revue Algérienne et Tunisienne).

Bonzom. — Du régime fiscal en Algérie 1899.

Péringuey. — L'autonomie financière de l'Algérie 1904.

Leroy-Braulieu (Paul). — L'Algérie et la Tunisie.

Prévost-Paradol. — La France nouvelle.

Fuzier-Hermann. — Répertoire (Algérie N° 249).

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE 3

PREMIÈRE PARTIE

A. — De la monarchie de juillet à 1881 8
B. — De 1881 à la loi de 1900 11
C. — La loi de 1900 15
1° Éléments de la loi de 1900 15
2° La loi de 1900 est imprécise, incomplète et peu libérale 19
3° Imperfections et lacunes de la loi 20

DEUXIÈME PARTIE

INTRODUCTION ET INDEX CHRONOLOGIQUE .. 31
Année 1901 33
Année 1902 34
Année 1903 48
Année 1906 53
Année 1908 61
Année 1912 63

TROISIÈME PARTIE

INTRODUCTION 73
A. — Proposition de loi de M. Cuttoli 74
B. — Proposition de loi de M. Morinaud 84

CONCLUSION 91

APPENDICE n° 1 95
— n° 2 97
— n° 3 98

BIBLIOGRAPHIE 99

ALGER. — IMP. ALGÉRIENNE